



Stenografischer Bericht

öffentlich

11. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

16. Februar 2017, 9:04 bis 17:31 Uhr

Anwesend

Vorsitzender Abg. Jürgen Banzer

ordentliche Mitglieder:

CDU

Abg. Lena Arnoldt
Abg. Dr. Ralf-Norbert Bartelt
Abg. Christian Heinz
Abg. Tobias Utter

stellvertretende Mitglieder:

Abg. Michael Boddenberg
Abg. Astrid Wallmann

SPD

Abg. Handan Özgüven
Abg. Heike Hofmann
Abg. Norbert Schmitt
Abg. Michael Siebel
Abg. Marius Weiß

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Frank-Peter Kaufmann
Abg. Karin Müller (Kassel)

DIE LINKE

Abg. Dr. Ulrich Wilken

FDP

Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn

Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

Dr. Tobias Kleiter	(Fraktion der CDU)
Dr. Philipp Donath	(Fraktion der SPD)
Sabrina Staats-Kriszeleit	(Fraktion B90/DIE GRÜNEN)
Denise Honsberg-Schreiber	(Fraktion DIE LINKE)
Dr. Sebastian Recker	(Fraktion der FDP)

Landesregierung:

Name - bitte in Druckbuchstaben -	Amtsbezeichnung	Ministerium, Behörde
Nordmeyer, Carl Friedrich	RiLG	H MdJ
Hoffmann, Frank	MR	SFK
Schauß, Carsten	TB	HRH
Dr. Erdem, Hava	RD	HRH

Ständige Sachverständige:

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz
 Prof. Dr. Joachim Wieland
 Prof. Dr. Elke Gurlit
 Wolfgang Nešković
 Prof. Dr. Dr. Martin Will

Experten:

Name	Vorname	Institution	Anwesenheit durch <input checked="" type="checkbox"/> bestätigen
Eichenhofer	Prof. Dr. Dr. Eberhard		<input checked="" type="checkbox"/>
Feld	Prof. Dr. Lars	Walter Eucken Institut	<input checked="" type="checkbox"/>
Gärditz	Prof. Dr. Klaus- Ferdinand		<input type="checkbox"/>
Grzeszick	Prof. Dr. Bernd		<input checked="" type="checkbox"/>
Hermes	Prof. Dr. Georg	Goethe-Universität Frankfurt Professur für öffentliches Recht	<input checked="" type="checkbox"/>
Hessenauer	Wolfgang	Deutscher Mieterbund (DMB) e. V.	<input checked="" type="checkbox"/>
Ingold	Dr. Albert	Ludwig-Maximilians- Universität München Juristische Fakultät, Institut für Politik und Öffentliches Recht	<input checked="" type="checkbox"/>
Kutscha	Prof. Dr. Martin		<input checked="" type="checkbox"/>
Mahler	Dr. Claudia	Deutsches Institut für Menschenrechte	<input checked="" type="checkbox"/>
Müller-Franken	Prof. Dr. Sebastian		<input checked="" type="checkbox"/>
Schladebach	Dr. Marcus	Universität Potsdam Juristische Fakultät	<input checked="" type="checkbox"/>
Schorkopf	Prof. Dr. Frank		<input checked="" type="checkbox"/>
von Achenbach	Prof. Dr. Jelena	Justus-Liebig-Universität Gießen	<input checked="" type="checkbox"/>
Wurzel	Dr. Thomas	Hessischer Museumsverband e. V.	<input checked="" type="checkbox"/>
Zimmermann	Olaf	Deutscher Kulturrat e. V.	<input checked="" type="checkbox"/>
Isensee	Prof. Dr. Dr. h. c. Josef		Absage

Beratende Mitglieder:

Name	Vorname	Institution	Anwesenheit durch <input checked="" type="checkbox"/> bestätigen
Ruder	Tim	Hessischer Landkreistag	<input checked="" type="checkbox"/>
Maier	Daniela	Geschäftsführender Direktor Hessischer Städte- und Gemeindebund	<input type="checkbox"/>
		DITIB - Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion Landesverband Hessen	<input type="checkbox"/>
		Hessischer Jugendring	<input type="checkbox"/>
		Hessischer Richterbund	<input type="checkbox"/>
		Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Hessen	<input type="checkbox"/>
		Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V.	<input type="checkbox"/>
Bruns	Markus	Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern	<input checked="" type="checkbox"/>
Dulige	Jörn	Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung	<input type="checkbox"/>
Hardegen (Juristischer Referent)	Sven		<input checked="" type="checkbox"/>
Fester	Stefanie	NABU - Naturschutzbund Deutschland Landesverband Hessen	<input type="checkbox"/>
Feuchthofen	Jörg E.	Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände Landesgeschäftsstelle	<input checked="" type="checkbox"/>
		Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammern	<input type="checkbox"/>
Hilb	Laura	Refugee Law Clinic Gießen Professur für Öffentliches Recht und Europarecht	<input type="checkbox"/>
Kannegießer	Birgit	Deutscher Beamtenbund und Tarifunion (dbb) Hessen	<input type="checkbox"/>
Kraushaar	Dr. Martin	Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>

Klarebach	Matthias	Mehr Demokratie Landesverband Hessen	<input type="checkbox"/>
Köhlinger	Jörg	IG Metall Bezirk Mitte Politische Koordination und Kommunikation Presse und Medien	<input type="checkbox"/>
Müller	Dr. Rolf	Landessportbund Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Pax	Dr. Wolfgang	Leiter des Kommissariats der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Sagebiel	Thomas	VRIOLG Neue Richtervereinigung – Landesverband Hessen OLG Frankfurt	<input checked="" type="checkbox"/>
Schenk	Sylvia	Transparency International Deutschland	<input checked="" type="checkbox"/>
Schmal	Karsten	Präsident Hessischer Bauernverband	<input type="checkbox"/>
Schwammborn	Joachim	Vereinigung demokratischer Juristinnen und Juristen	<input checked="" type="checkbox"/>
Södler	Norbert	Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
		DGB Bezirk Hessen-Thüringen	<input type="checkbox"/>
von Boehm-Bezing	Carl-Ludwig	Freies Deutsches Hochstift Frankfurter Goethe-Museum	<input checked="" type="checkbox"/>
Wagner	Martin	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Rahlf's	Wolfgang		<input checked="" type="checkbox"/>
Wolff	Prof. Dr. Birgitta	Präsidentin Goethe-Universität Frankfurt am Main	<input type="checkbox"/>
Gieseler	Stephan	Hessischer Städtetag	Absage
Landau	Prof. Herbert		Absage

Hesse

Bernd

LAKS Hessen e. V.



Protokollierung: Jakob Hamann
Klaus Christes
Christina Herzbach

Öffentliche mündliche Anhörung zu den Themenbereichen:

- Subsidiaritätsprinzip
- Wirtschafts- und Sozialverfassung
- Staatsziele: Allgemein, Ehrenamt, Kultur, Wohnen, Infrastruktur
- Minderheitenrechte: Untersuchungsausschuss, Haushalt, Interpellationsrecht

Vorsitzender: Ich eröffne die 11. Sitzung der Enquetekommission. Wir haben uns heute die Themen „Subsidiaritätsprinzip“, „Wirtschafts- und Sozialverfassung“, „Staatsziele“ und „Minderheitenrechte“ vorgenommen.

Ich darf noch einmal an die Regeln, die wir uns gegeben haben, erinnern, und bitten, dass wir uns daran orientieren, unsere Statements auf maximal fünf Minuten zu beschränken, wobei das nicht unbedingt ein Auftrag ist, die fünf Minuten auszunutzen. Ich darf zunächst fragen: Ist Herr Prof. Müller-Franken da?

(Herr Prof. Dr. Müller-Franken: Ja!)

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken:** Meine Damen und Herren! Ich bin heute hier, um mit Ihnen über das Subsidiaritätsprinzip zu sprechen. Sie haben die Unterlagen hoffentlich alle bekommen.

Ich bin gebeten worden, einen Formulierungsvorschlag, wie man das Subsidiaritätsprinzip fassen könnte, zu erstellen, den Sie in den Unterlagen finden. Eine Formulierung der Norm hat den Vorteil – anstatt lediglich zu sagen: Hessen ist dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet –, dass die Streitfrage, was das überhaupt bedeutet, dadurch schon deutlich gemacht wird.

Das Subsidiaritätsprinzip hat zwei Richtungen: binnenstaatlich – die Gliederung in Bund und Länder sowie Länder und Kommunen – sowie überstaatlich – Bundesrepublik Deutschland und Europäische Union. Das ist eine im staatsorganisationsrechtlichen Bereich angesiedelte Gliederung.

Eine andere Frage betrifft die des Verhältnisses des Staates zur Gesellschaft. Darum soll es hier gehen; das ist der Kern des Subsidiaritätsprinzips. Die anderen Bereiche sind Ausprägungen, die sich aus der geschriebenen Fassung ergeben; das jedoch wäre dann eine spezifische Antwort auf die Frage, wer die Angelegenheiten des Gemeinwesens zu besorgen hat.

Das Subsidiaritätsprinzip, über das wir hier reden – Staat und Gesellschaft –, beschäftigt sich mit der Frage, wer die staatlichen Aufgaben zu erledigen hat. Staatliche Aufgaben können auf vielerlei Weisen unterschieden werden, und eine Kernunterscheidung ist die zwischen ausschließlichen Staatsaufgaben – das, was dem Staat vorbehalten ist – und konkurrierenden Staatsaufgaben, also Aufgaben, die sowohl die Gesellschaft als auch der Staat ausüben können. Das Subsidiaritätsprinzip beschäftigt sich mit der Frage: Wie verhält es sich mit den konkurrierenden staatlichen Aufgaben? Hier lautet die Antwort: im Grundsatz die Gesellschaft, und der Staat kommt nur dann zum Zuge, wenn es die Gesellschaft nicht leisten kann.

Warum diese Regel? Sie ergibt sich daraus, dass der Staat nicht dafür da ist, gewissermaßen monopolistisch alle Angelegenheiten des Gemeinwesens zu erledigen, sondern er hat den Menschen zu dienen. Das ist der berühmte Art. 1 des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee:

Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.

Das findet sich sinngemäß auch im Grundgesetz mit der Vorrangstellung der Würde des Menschen, und wir finden es auch in der hessischen Verfassung. Hier wird darüber gesprochen, die Reihenfolge folgendermaßen zu ändern: Art. 3 – Menschenwürde –, Art. 1 – Gleichheit –, Art. 2 – Freiheit. Auch hier geht es also um die Vorrangstellung des Individuums mit seiner Fähigkeit zur Würde und Freiheit als Leitprinzip der hessischen Landesverfassung, durch das dann ausbuchstabiert wird, wer die öffentlichen Angelegenheiten zu besorgen hat. Hier ist die Vorrangregel: Es soll die Gesellschaft sein. – Das ist der erste Punkt.

Ich sagte ja, es gibt konkurrierende und ausschließliche staatliche Aufgaben. Ich habe noch einen zweiten Satz angefügt, der benennt, was subsidiaritätsfest ist, was also auf keinen Fall der Gesellschaft überantwortet werden kann: die Ausübung von Gewalt. Die Ausübung von Gewalt ist dem Staat vorbehalten. Das ist subsidiaritätsfest, eine Selbstverständlichkeit; es ist die Grundlage des Staates überhaupt, derentwegen der Staat als Friedensverband existiert. Diese Festschreibung ist deklaratorisch, hat aber einen vergewissernden Charakter und würde sich als Bildungsziel – Art. 56: Erziehung der Jugend zur Rechtlichkeit – manifestieren, sodass klar ist: Gewalt hat in der Gesellschaft nichts zu suchen, egal aus welchem Grund, ob für gute oder schlechte Zwecke. Es ist einzig Sache des Staates. – Das sind die beiden Punkte, die in der Norm geregelt sind.

Herr Prof. **Dr. Hermes:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich darf mich zunächst für mein Zuspätkommen entschuldigen; die Verkehrsverhältnisse in Wiesbaden waren schwierig.

(Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn: Suboptimal!)

Vorsitzender: Zum Thema Infrastruktur kommen wir noch.

(Heiterkeit – Abg. Frank-Peter Kaufmann: Das nennt sich Banneile!)

Herr Prof. **Dr. Hermes:** Ich darf deswegen zunächst kurz fragen: Sprechen wir über Subsidiaritätsprinzip und Wirtschafts- und Sozialverfassung insgesamt, oder behandeln Sie beide Punkte getrennt?

Vorsitzender: Sie sind zu „Wirtschafts- und Sozialverfassung“ eingeladen worden.

Herr Prof. **Dr. Hermes:** Dann beschränke ich mich gern auf dieses Thema. – Meine Damen und Herren, die hessische Wirtschafts- und Sozialverfassung hat einen ganz besonderen Zuschnitt, der historisch bedingt ist und heute – wie die Überarbeitung der Verfassung insgesamt – die Frage aufwirft, welche verfassungspolitische Strategie oder wel-

ches verfassungspolitische Konzept man eigentlich verfolgen soll, wenn man sich die hessische Wirtschafts- und Sozialverfassung, also die Art. 27 ff., anschaut. Ich habe versucht, Ihnen mit meiner schriftlichen Stellungnahme, die ich hier kurz zusammenfassen will, insofern eine Hilfestellung zu geben, als ich drei oder vier Strategien aufgezeigt habe, wie man mit der hessischen Wirtschafts- und Sozialverfassung umgehen kann.

Die erste Strategie lautet: Wir suchen einfach nur die Verfassungsnormen, die klar und eindeutig gegen Bundesrecht verstoßen, und bereinigen die Hessische Verfassung sozusagen um die eindeutig gegen Bundesrecht verstoßenden Vorschriften. Das führt in Bezug auf den konkreten Normenbestand zu fast nichts; denn selbst das Verbot der Aussperrung und die Vorschriften über die Bodenreform und die Sozialisierung des Produktionsvermögens lassen sich verfassungsrechtlich so auslegen, dass sie jedenfalls nicht in einen harten Widerspruch zum Bundesverfassungsrecht geraten, sodass die erste Strategie praktisch dazu führt, alles so zu lassen, wie es ist.

Die zweite Strategie wäre, obsoletere Normen zu streichen oder deutlich zu ändern. Es gibt zwei Gründe für diese Obsoleszenz. Zunächst gibt es soziale und wirtschaftliche Gründe. Ein Kandidat für diese Kategorie von Verfassungsnormen, die ich hier im Auge habe, wäre Art. 31. Die 48-Stunden-Woche ist sozial, politisch und wirtschaftlich schlicht und ergreifend eine überholte verfassungsrechtliche Aussage und daher nicht mehr in der Verfassung vorzuschreiben.

Der zweite Grund für die Obsoleszenz von Verfassungsnormen und damit die dritte Strategie wäre, diejenigen Normen zu ändern oder zu streichen, die Themen betreffen, für die das Land gar keine Kompetenz hat. Damit gerät in der Wirtschafts- und Sozialverfassung eine ganze Reihe von Vorschriften ins Blickfeld, Stichworte: Arbeitsrecht und Bodenreform. Wenn man sich den Gesetzgebungskompetenzkatalog des Grundgesetzes anschaut, muss man schlicht und ergreifend sagen, dass beim wesentlichen Teil der Vorschriften, die in Art. 27 ff. enthalten sind, das Land, abgesehen von exekutiven Kompetenzen – Stichwort: gesetzesfreie Verwaltung, Subvention etc. –, keine substantielle politische Kompetenz hat. Es ist für die Normativität einer Verfassung ein grundlegendes Problem, hehre Versprechungen zu machen, und zwar aus der Perspektive der Landesverfassung, aber keinerlei politische Kompetenz zu haben, um diese hehren Versprechungen einzulösen. Das spricht für das Verfolgen von Strategie 2 und insbesondere Strategie 3, also Änderung oder Streichung von Grundsatzaussagen in der Landesverfassung, für deren Umsetzung das Land keine Kompetenz hat.

Die vierte Strategie wäre, nach neuen Themen zu suchen – das lässt sich mit den bisher genannten Strategien durchaus vereinbaren – und zukunftsweisende verfassungsrechtliche Grundaussagen in die Landesverfassung aufzunehmen. Dazu habe ich Ihnen ein paar Stichworte genannt, z. B.: kommunale Infrastrukturverantwortung. Das ist in meinen Augen ein zukunftsfähiges und zukunftssträchtiges Thema, bei dem wir uns auch verfassungsrechtlich im Kompetenzbereich der Länder befinden und grundlegende Aussagen zu der Frage treffen können und sollten, worin die staatliche Verantwortung besteht, wo Privatinitiative aus guten Gründen zurückgestellt werden sollte und was für eine Gewährleistungsverantwortung der Staat speziell auf kommunaler Ebene hat.

Ein zweites Beispiel, welches mit dem eben genannten eng zusammenhängt, ist Privatisierung. Ich bin gerade gestern Abend aus Berlin zurückgekommen; da ging es um ein Thema, das Ihnen auch vertraut sein wird: Bundesautobahnen. Das ist eines der Themen, die auch auf Landesebene eine große Rolle spielen können, aber eben nicht im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, nach dem Motto: „Die Privaten können alles besser“, sondern aus der umgekehrten Perspektive: Was sind die Kernbereiche, in denen der

Staat seine Verantwortung nicht oder jedenfalls nicht vollständig abgeben kann? – Das wäre die vierte Strategie.

Es ist an Ihnen und an uns allen gemeinsam, die wir in Hessen an diesem Verfassungsprojekt arbeiten, zwischen diesen Strategien zu entscheiden. Dafür bin ich als Sachverständiger nicht zuständig, kann Ihnen aber meine Auffassung mitteilen, wonach die erste Strategie jedenfalls falsch ist. Alles so zu lassen, wie es ist, führt dazu – speziell bei der Wirtschafts- und Sozialverfassung –, dass Sie einen wunderschönen historischen Text haben, den Sie in die Vitrine stellen und auch zukünftigen Generationen und Studierenden als historisches Dokument zugänglich machen können, aber die Wirtschafts- und Sozialverfassung wird die Funktion, die eine Verfassung haben soll, nämlich normative Kraft auf die politische Gestaltung unseres Gemeinwesens zu entfalten, nicht haben, wenn wir sie einfach so lassen, wie sie ist. Deswegen lautet meine klare Empfehlung: Folgen Sie den Strategien 2, 3 und 4, also: Streichung und Änderung der Normen, die aus sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Gründen obsolet sind. Streichen Sie Versprechen, für die das Land keine Umsetzungskompetenz hat, und nehmen Sie neue, zukunftsfähige Themen auf.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach:** Meine Damen und Herren! Ich springe jetzt zurück zum Subsidiaritätsprinzip, zu dem hier schon viel diskutiert wurde, so auch in einer Sitzung im Oktober. In dieser Diskussion hat sich gezeigt, dass das Subsidiaritätsprinzip von einem anhaltenden Bedeutungspluralismus geprägt und in keiner Weise mit einem feststehenden normativen Konzept der Sozialpolitik verbunden ist. Das bedeutet für mich als Sachverständige, dass ich wegen der sozial- und gesellschaftspolitischen Unklarheit dieses Gedankens jetzt nicht dazu Stellung nehmen möchte, ob es positiv oder negativ zu bewerten ist, solch ein verfassungsrechtliches Subsidiaritätsprinzip für den Bereich des Sozialen einzuführen. Ich möchte deswegen nur Stellung dazu nehmen, ob es Sinn macht, ein Subsidiaritätsprinzip für ebendiesen Bereich des Sozialen einzuführen, und ob ein solches Prinzip leisten kann, was die verfassungsrechtliche Funktion von Staatszielbestimmungen ist.

Staatszielbestimmungen sollen vor allen Dingen dem Gesetzgeber, aber auch der Judikative und Exekutive in ihren Entscheidungen materielle Grundsätze vorgeben, sie an materielle Zwecke und Ziele binden und der Staatstätigkeit eine normative Orientierung geben. Es sollen insbesondere eine Struktur für Abwägungs- und Auslegungsprozesse geschaffen und bestimmte widerstreitende Abwägungen vorentschieden werden.

Prinzipien sind immer von Offenheit und zugleich von Konkretisierungsbedürftigkeit bestimmt. Verfassungsprinzipien können ihre Funktion, die Ausübung von hoheitlicher Gewalt an materielle Vorgaben zu binden, aus meiner Sicht aber nur dann verwirklichen, wenn sie über ein hinreichendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit und unumstrittenem Gehalt verfügen. Es muss also ein Grundkonsens des Verfassungsgebers darüber bestehen, was die Zwecke und Ziele des Staates sind und was der Gehalt des Verfassungsprinzips sein soll. Diese Voraussetzung sehe ich beim Gedanken der Subsidiarität auf dem Gebiet des Sozialen nicht gegeben.

Schon in den 1960er-Jahren gab es einen Subsidiaritätsstreit in Bezug auf das Sozialrecht, eine fundamentale Auseinandersetzung darüber, was eigentlich die Zwecke und Ziele des Staates sind. Es gab historisch gesehen auch mehrere Versuche der Neudeutung des Subsidiaritätsprinzips unter dem Stichwort der sogenannten neuen Subsidiarität in den Siebziger- und Achtzigerjahren, wo versucht wurde, ein Subsidiaritätsverständnis zu entwickeln, das sich von dem korporatistischen oder neokorporatistischen Subsidiaritätsverständnis der Sechzigerjahre abwandte und etwa auf Selbsthilfe, Bürgerinitiative

und auf das, was man heute „grassroots movement“ nennt, setzte. Schon in diesem stetigen Prozess der diskursiven Auseinandersetzung mit diesem Prinzip zeigt sich: Es gibt keinen Konsens darüber, was das gesellschafts- und sozialpolitisch bedeutet. Es ist, was man im Englischen ein „essentially contested concept“ nennt, ein fundamental umstrittenes Prinzip oder Konzept.

Das leitet dann auch meine verfassungsrechtliche Bewertung eines solchen Vorschlags, nämlich die Frage: Was erwartet man sich von einem solchen Prinzip, und was kann es leisten? Aus meiner Sicht ist nicht zu erwarten, dass mit der Einführung eines Subsidiaritätsprinzips eine bestimmte Wert- und Zielsetzung im politischen Prozess unstreitig gestellt wird. Selbst wenn sich für die Einführung eines solchen abstrakt formulierten Verfassungsprinzips Mehrheiten finden ließen, gelänge es nicht, mittels dieses Prinzips politische Konfliktlagen vorzuentcheiden. Mein Eindruck ist vielmehr, dass die Idee der Subsidiarität ein politisches Konfliktfeld eröffnet. Dann muss man auch darüber nachdenken, was das gewaltenteilungstheoretisch bedeutet. Es bedeutet, dass dazu Entscheidungen über das Prinzip der Subsidiarität und seinen Gehalt, seine normative Kraft als Verfassungsprinzip eben letztlich autoritativ von den Gerichten – entweder vom Staatsgerichtshof oder vom Bundesverfassungsgericht – getroffen werden würden. Die würden dann das Subsidiaritätsprinzip in diesem oder jenem Sinne auslegen und in ein Verhältnis zu den sozialstaatlichen Gehalten der Verfassung setzen. Damit würde letztlich – da müssen Sie als Parlamentarier auch überlegen, ob Sie das wollen – die Verfassungsgerichtsbarkeit ermächtigt, über sozialpolitische Konfliktlagen zu entscheiden. Ich weiß nicht, ob Sie das ernsthaft möchten. Nach meinem Empfinden ist es aus demokratischen und Gesichtspunkten der demokratischen Gewaltenteilung nicht wünschenswert, ein abstraktes Verfassungsprinzip ohne Konsens über seine Bedeutung in die Verfassung zu schreiben und damit letztlich die Verfassungsgerichtsbarkeit zu ermächtigen, politische Entscheidungen zu treffen, von denen man sich dann wegen der Konstitutionalisierungswirkung auch nicht mehr lösen kann.

Meine Empfehlung wäre also, aufgrund der politischen Umstrittenheit und Unklarheit des Prinzips verfassungsrechtlich auf eine solche Einführung zu verzichten.

Herr Prof. **Dr. Kutschka**: Vielen Dank für die Einladung, meine Damen und Herren! Ich werde mich zunächst auch auf den Grundsatz der Subsidiarität beschränken, obwohl ich auch zu anderen Themen eingeladen worden bin, denn ich habe Sie, Herr Vorsitzender, so verstanden, dass wir erst einmal zu einem Punkt sprechen sollen.

Tatsächlich geht es hier ja weniger um die Aspekte der katholischen Soziallehre als um eine bestimmte politische Forderung oder Orientierung, wie sie insbesondere die Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ umrissen hat. Dazu möchte ich aus grundsätzlicher Sicht Folgendes sagen.

Der schlanke Staat hat einen Januskopf. Er hat eine durchaus angenehme Seite für Kapitalanleger, die sich, wenn ehemals staatliche Leistungsbereiche privatisiert werden, neue Gewinnmöglichkeiten erhoffen. Die unangenehme Seite, d. h. das andere Gesicht des Gottes Janus, ist dann aber die Erscheinungsform für die Schwächeren in der Gesellschaft. Man muss ganz deutlich sagen, dass sich die Hoffnungen, die mit den Privatisierungsmaßnahmen in den Achtziger- und Neunzigerjahren verbunden waren, zum großen Teil nicht erfüllt haben. Das heißt, die Schwachen sind dann diejenigen, die einen schlanken Staat am ehesten zu spüren bekommen.

Meine Damen und Herren, ich komme aus Berlin, und dort können Sie den schlanken Staat in Aktion sehen, z. B. wenn Sie kaum noch mit der S-Bahn fahren können, weil sie wieder einmal nicht funktioniert und man meint, kurzerhand irgendwelche Ausbesserungswerke schließen zu können, weil eine S-Bahn ja keine Wartung nötig habe. Anderes Beispiel für den schlanken Staat ist der ausgedünnte öffentliche Dienst in Berlin. Ich habe selbst viele Jahre an der Ausbildung des öffentlichen Dienstes mitgewirkt. Wenn Sie in Berlin z. B. einen Personalausweis beantragen, müssen Sie einige Monate warten, um einen Termin zu bekommen. Das ist der schlanke Staat in Aktion, und ich glaube, ein so reiches Land wie Hessen bzw. die Bundesrepublik Deutschland hat das nicht nötig.

Das Problem ist auch – das sage ich durchaus etwas polemisch –: Diejenigen Damen und Herren, die sich für die Privatisierung so stark machen, sind, wenn es einen neuen Terroranschlag gegeben hat, sehr schnell dabei, zu sagen: Der Staat und seine Sicherheitsbehörden brauchen neue Befugnisse. – Ich erinnere nur an den Fall Amri, bei dem auch die selbstverständliche Reaktion folgte: „Wir brauchen neue Gesetze und Eingriffsbefugnisse“, ehe überhaupt das Versagen der Behörden untersucht wurde. Auch hier zeigt sich wieder: weniger ein schlanker Staat, aber ein Staat, der eben nicht so funktioniert, wie er von Rechts wegen funktionieren sollte. Das heißt, man kann auf der einen Seite nicht Privatisierung und auf der anderen Seite den schlanken Staat fordern, weil daraus dann ein schlanker Sozialstaat wird.

Herr Prof. **Dr. Dr. Eichenhofer**: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte zu zwei Themen kurz Stellung nehmen: Subsidiarität und Wirtschaftsverfassung.

Zur Subsidiarität, einem Prinzip der katholischen Soziallehre: Der Einzelne ist frei, und die Gemeinschaften sind nur subsidiär zuständig; die natürlichen gesellschaftlichen Gemeinschaften vor den staatlichen, innerhalb der staatlichen die lokalen vor den Landes-, Bundes- und europäischen Gemeinschaften. Das ist die Grundidee. Diese Architektur ist in der Verfassung aber vielfältig ausgebildet: Tarifautonomie, die Zuständigkeiten der Familien, die örtliche Zuständigkeit usw. Das heißt mit anderen Worten: Was unter Subsidiarität gedacht wird, ist eine sehr abstrakte Beschreibung dessen, was die Verfassung im Einzelnen an Regelungen trifft. Die Frage ist, ob das Subsidiaritätsprinzip als verfassungsrechtliches Prinzip der Verfassung mehr geben kann, als sie schon hat. Auf diese Frage antworte ich: Nein. Das Subsidiaritätsprinzip gibt der Verfassung nicht mehr als das, was sie schon hat, und deshalb ist das Subsidiaritätsprinzip verzichtbar. Wir schreiben auch nicht den kategorischen Imperativ oder die Goldene Regel „Was du nicht willst, dass man dir tu, das füg auch keinem andern zu“ in die Verfassung. Warum? Weil diese Regeln im Recht inhaltlich unterfüttert und nur als inhaltlich unterfütterte Regeln sinnvoll sind.

Letzter Gesichtspunkt zu diesem Vorschlag: Rechtsregeln sind immer inhaltlich gesättigt. Es gibt immer einen Inhalt: „Nicht in den Wagen spucken“, „Stehlen ist verboten“ etc. Jede Regelung, die einen rechtlichen Gehalt hat, hat einen sachlichen Gegenstand; irgendetwas wird verboten, erlaubt, ermöglicht usw. Beim Subsidiaritätsprinzip sehe ich keinen konkreten Regelungsgegenstand, weil es ein abstraktes Prinzip ist, das über das Verhältnis des Individuums zur Gesellschaft gelegt und damit inhaltsleer wird. Der letzte Punkt: Wenn Sie die europäischen Debatten zu Subsidiarität verfolgen, wird Ihnen klar, dass dieser Begriff nichts klärt und alles vernebelt.

Zum Thema Wirtschaftsverfassung: Ich habe gestern schon ausgeführt, dass die Hessische Verfassung im Grunde genommen die Tradition der Weimarer Reichsverfassung

fortführt. Als Bewunderer der Weimarer Reichsverfassung bewundere ich auch die Hessische Verfassung. In Art. 151 der Weimarer Reichsverfassung stand:

Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.

Dementsprechend formuliert die Hessische Verfassung:

Die Sozial- und Wirtschaftsordnung beruht auf der Anerkennung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen.

Das ist ein wunderschöner, guter, wichtiger und richtiger Satz, der vielleicht ein bisschen altmodisch daherkommt, aber etwas ganz Wesentliches ausdrückt. Der Begriff der Menschenwürde, wie er in der Weimarer Reichsverfassung und in der hessischen Verfassung verstanden wird, ist der Begriff der Menschenwürde aus dem 19. Jahrhundert. Ferdinand Lassalle hat die von ihm vorgebrachte Sozialkritik mit der Vorstellung verbunden, dass der Staat dafür verantwortlich ist, angemessene Lebensbedingungen für alle Menschen zu schaffen, und die Wirtschafts- und Sozialordnung diesem Ziel zu dienen verpflichtet ist. Dieser Satz ist gut, wichtig und richtig.

Warum ist er gut, wichtig und richtig? Weil sich die Marktordnung im Recht gründet. Schon die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Marktakteure gründet sich in rechtlichen Freiheitsgarantien wie der Vertragsfreiheit, der Unternehmensfreiheit, der Eigentumsfreiheit, aber auch den sozialen Rechten, den Schutzrechten derer, die auf der anderen Seite der Vertragsbeziehung stehen. Der marktwirtschaftliche Verkehr beruht auf Vertrag, Vertrag setzt Recht voraus. Dementsprechend muss der Markt durch Recht geschaffen, ermöglicht und gesichert werden. Lauterkeitsrecht und Wettbewerbsrecht sind Ausdruck dessen.

Der Staat muss aber auch die Ohnmachtslagen und die Machtgefälle in der Marktwirtschaft regulieren. Das ist der systematische Ort für Arbeitsrecht, Verbraucherschutzrecht und Umweltrecht. Der Staat muss schließlich dafür sorgen, dass Menschen, die nicht aus eigener Kraft am marktwirtschaftlichen Verkehr teilnehmen können, dazu befähigt werden, trotzdem daran teilzunehmen. Das ist der systematische Ort des Rechts der sozialen Sicherheit. Das heißt, die soziale Sicherheit befähigt Menschen, die wegen Alter, Krankheit, Behinderung, Arbeitslosigkeit oder aus sonstigen Gründen nicht am Marktgeschehen teilnehmen können, sich trotzdem als aktive Beteiligte über die Märkte, die Gütermärkte und Wohnungsmärkte zu versorgen. Dieses Programm Marktgrundrecht wird in seiner Gesamtheit durch den wunderschönen Satz in Art. 27 ausformuliert und mit der Perspektive verknüpft, dass die Wirtschaftsordnung der Menschenwürde in dem Sinne zu dienen hat, dass die Lebensbedingungen aller Menschen möglichst optimal gestaltet werden. Das ist eine sehr schöne und hoffnungsfroh stimmende Formulierung, und die sollte in einer Verfassung unbedingt Fixpunkt bleiben. Hessen bewahrt hier ein gutes Stück Weimarer Tradition.

Herr Prof. **Dr. Feld:** Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte mich ganz herzlich bei Ihnen für die Einladung zu dieser Anhörung bedanken.

Die hessische Landesverfassung hat sich mir in den vergangenen Jahren als zunehmend historisches Dokument eingepreßt, das in gewisser Weise der Überholung bedarf. Das gilt insbesondere für die Wirtschafts- und Sozialverfassung; denn einige der Normen,

die derzeit in der hessischen Landesverfassung enthalten sind, erscheinen nicht mehr zeitgemäß.

Ich habe mich vor dem Hintergrund dieses Eindrucks gefragt, inwiefern es sinnvoll ist, die hessische Landesverfassung so zu überarbeiten, dass sie den Gesichtspunkten, die wir heute mit der Wirtschaftsordnung verknüpfen, voll entsprechen. Meines Erachtens ist das nicht ausreichend. Man muss sich fragen, inwiefern man die Verfassung so neu aufschreibt, dass sie auch für zukünftige Entwicklungen offen ist, die wir heute noch nicht kennen, und diese Offenheit bewahrt. Nehmen Sie als Beispiel die Normen zur Sofortsozialisierung in der hessischen Landesverfassung. Schauen Sie sich die Formulierung zur Eigentumsgarantie, zu Fragen der Marktmacht, der Machtkonzentration und des Machtmissbrauchs, des Großgrundbesitzes an. Sie sind sehr stark durch die Zeit geprägt, in der sie aufgeschrieben worden sind, und heute im Grunde entweder obsolet oder stark überarbeitungsbedürftig. Das können wir aus der heutigen Sicht sagen, wir wissen aber nicht, in welcher Hinsicht wir bei den Normen, die wir heute formulieren, einen völlig falschen Weg mit Blick auf die Zukunft einschlagen. Das gilt für Fragen der Daseinsvorsorge, der sozialen Schutzrechte sowieso, es gilt aber auch für den Rahmen, den wir für die privaten Akteure auf den Märkten setzen.

Insofern möchte ich dafür plädieren, sich gerade vor dem Hintergrund der zukünftigen Entwicklung zu überlegen, wie stark man bestimmte Möglichkeiten einschränken möchte. Wir befinden uns in der Debatte um die Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik heute nicht mehr in den Achtziger- und Neunzigerjahren, wo es um Privatisierung vs. Staat ging, sondern es gibt viele hybride Formen unterschiedlicher Zusammenarbeit zwischen den Sektoren, unterschiedliche hybride Formen, wie man versucht, mit den Herausforderungen der heutigen Zeit umzugehen. Wir können für die Zukunft nicht genau sagen, wohin die Entwicklung gehen wird.

Vorsitzender: Danke schön. – Ich eröffne die Fragerunde. Herr Heinz.

Abg. **Christian Heinz:** Ich habe eine Nachfrage an Herrn Prof. Müller-Franken. Die Überlegungen, ein Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung zu verankern, gefallen mir zunächst sehr gut. Meine Nachfrage lautet, wie und an welcher Stelle man das aus systematischen Gründen sinnvollerweise tun sollte, wenn man sich dieser Überlegung anschließt.

Des Weiteren ist von verschiedenen Stellen bestritten worden, dass ein Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung sinnvoll ist, bzw. es ist ausgeführt worden, dass es ohnehin schon der Verfassung immanent sei, sodass es der expliziten Aufnahme nicht bedürfe. Können Sie dazu etwas sagen?

Ein dritter Aspekt: Sie hatten als Einziger ausgeführt, warum es sinnvoll ist, explizit ein Gewaltmonopol in der Verfassung zu verankern. Meine Nachfrage wäre, warum Sie gerade jetzt – nach 70 Jahren hessischer Verfassung – die Notwendigkeit sehen, dieses Gewaltmonopol in die Landesverfassung neu aufzunehmen.

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken:** Zu Ihrer redaktionellen Frage, wo man es verankern sollte: Im Anschreiben hieß es, Art. 65 sei die Norm, in der das Subsidiaritätsprinzip verankert werden sollte. Daran habe ich mich orientiert.

Da Sie die Frage neu aufwerfen: Ich würde mich dafür aussprechen, es nicht in Art. 65 zu verankern – natürlich in diesem Abschnitt, aber nicht in dieser zentralen Norm, in der Demokratie, Republik und Parlamentarismus geregelt sind. Im Wiesbadener Entwurf war es, wie Sie wissen, in der Übergangs- und Schlussbestimmung geregelt. Dort würde ich es nicht verankern, sondern entweder in Art. 65a oder, wenn die Zählung im Zuge der Revision von Neuem beginnt, z. B. in Art. 66, jedoch nicht in Art. 65 selbst. Das hat ästhetische Gründe. Das sind einfach Dinge, die nicht zusammen in einer Norm geregelt werden sollten, zumal ich das sehr detailliert ausführe und eben nicht dazu beitragen will, Unklarheit zu transportieren.

Um es noch einmal zu sagen: Es ist keine Staatszielbestimmung. Staatsziele sind Angelegenheiten, denen sich der Staat widmet, die er sich zu eigen macht. Daraus erwachsen Staatsaufgaben. Das Subsidiaritätsprinzip hat nur die Frage zu beantworten: Wer hat Staatsaufgaben zu erfüllen, wer hat sich ihrer anzunehmen? Es ist also keine inhaltliche Frage, sondern ein Regulativ. Es handelt sich nicht um eine Staatszielbestimmung, sondern lediglich um ein Prinzip, das abstrakt ist – da haben Sie natürlich vollkommen recht –, aber das kennen wir ja auch von der Europäischen Union. Wie wird es dort gehandhabt? Es geht darum, dass sich der Staat zu rechtfertigen hat, wenn er sich eine Aufgabe zu eigen macht. Es ist also auch kein zwingendes Privatisierungsgebot, was man jetzt denken könnte – das wäre der klassische Einwand –, sondern es verbietet dem Staat, sich erwerbswirtschaftlich nur um der Erwerbswirtschaftlichkeit willen einer Angelegenheit anzunehmen. Wenn er öffentliche Zwecke verfolgt und das begründen kann, kann er selbstverständlich aktiv werden. Er kann sich auf Privatisierung berufen, muss es aber nicht. Das gilt jedenfalls für all die Bereiche, die durch öffentliche Zwecke zusätzlich legitimiert sind. Wenn es wie gesagt um rein erwerbswirtschaftliches staatliches Handeln geht, hat dies vor dem Subsidiaritätsprinzip in der Tat keinen Bestand. Das muss dann, sofern es nicht vorverfassungsrechtlich legitimiert ist, begründet werden. Die hessischen Staatsweingüter im Kloster Eberbach z. B. sind vorverfassungsrechtlich begründet; die werden nicht der Abschaffung anheimfallen – um Gottes willen. Aber sonstige Dinge, die der Staat nachkonstitutionell rein erwerbswirtschaftlich betreibt, wären hier unter Zwang.

Das ist übrigens nichts Besonderes: In den Gemeindeordnungen aller Länder, auch in der Hessischen Gemeindeordnung, gibt es eine Norm, die genau das festschreibt. Das Muster der Gemeindeordnung ist, dass sich der Staat – oder die Gemeinde in dem Falle – nur solcher Angelegenheiten annehmen kann, die der Private nicht besser löst. Es braucht öffentliche Zwecke, die es rechtfertigen. Dazu zählt Erwerbswirtschaft schon einmal nicht, wenn es nur um das Geldverdienen geht. Das darf der Privatmann; der Staat hat schließlich die Steuer, der Private nicht. Wenn er öffentliche Zwecke verfolgt, der Bürger es aber wirtschaftlicher tun könnte und es keine sonstigen Gründe gibt, dann sagt das Kommunalrecht, dass der Staat es nicht tun soll. Insofern ist das etwas, was uns schon vertraut ist.

Nun sagen Sie: Es wird nichts getan, was wir nicht ohnehin schon haben. – Das ist in gewisser Weise richtig, nur: Der Staat muss sich bewusst machen, dass er sich rechtfertigen muss. Das muss man dann auch diskutieren können. Es ist auch in vielen anderen Bereichen so, dass Normen in ihrem Inhalt nicht materiell angereichert sind, dass sie sich in Verfahrensbegründungs- und -darlegungslast niederschlagen, und dann wird die Norm praktikabel. Für Europa gibt es das im Protokoll über die Handhabung des Subsidiaritätsprinzips; das kennen Sie. Das ist eine Verfahrensweise, wie man diesen Grundsatz handhabbar macht. Das Entscheidende ist die Rechtfertigungslast.

Zur Gewalt: Das Gewaltverbot versteht sich von selbst. Es bildet die Grundlage des Staates; es muss nicht geregelt werden. Insofern wäre das rein deklaratorisch. Allerdings – und das ist eine Beobachtung – reden wir ja auch von zeitlichen Veränderungen. Wir sehen, dass es Entwicklungen gibt, dass nicht immer so klar ist, dass unter Umständen auch einmal die Gesellschaft für den guten Zweck einspringen und unliebsame Entwicklungen zurückdrängen soll, gegebenenfalls auch unter Zwang. Damit würde klar gestellt, dass – zu welchen Zwecken auch immer – Gewalt in der Gesellschaft nichts zu suchen hat. Ihre Ausübung ist dem Staate vorbehalten. Sie hat eine klarstellende Funktion, die in den Erziehungszielen des Art. 56 Abs. 4 dann auch in die Erziehung der Jugend weitergetragen werden könnte. Das wäre eine Vergewisserung über einen elementaren Staatsgrundsatz, bei dem man nicht sicher sein kann, ob er der allgemeinen Öffentlichkeit so bewusst ist, dass es keine für gute Zwecke ausgeübte private Gewalt geben darf. Das ist eine ausschließliche und keine konkurrierende Staatsaufgabe. Ich würde befürworten, das der Sicherheit halber hineinzuschreiben.

Herr **Wagner**: Vorab: Ich bin Vertreter der sogenannten Zivilgesellschaft und kein Jurist. Wahrscheinlich bin ich eher ein Anhänger des alten Solidaritätsprinzips, wie Frau Dr. von Achenbach es dargestellt hat, also nicht nach der katholischen Soziallehre, sondern nach dem kooperatistischen Ansatz.

Eine Verständnisfrage, die sich an alle richtet: Für mich bestimmt dieses Prinzip nicht nur die Ebene der Privatisierung in wirtschaftlicher Beziehung, sondern auch das Verhältnis von Bürgergesellschaft – dieser Begriff ist mir lieber als „Zivilgesellschaft“ – und Staat. Für die Bürgergesellschaft ist es durchaus wichtig, dass dieses Verhältnis benannt wird; Sie erwähnten ja die Janusköpfigkeit. Ist das, was Sie ausgeführt haben, schon in der Verfassung abgedeckt, oder bedarf das Verhältnis von Staat zu Bürgergesellschaft eines gesonderten Hinweises oder Prinzips?

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken**: Zu Ihrer Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip etwas ist, was man aus den Grundrechten oder dem Rechtsstaatsprinzip ableiten kann: Das ist in der hessischen Verfassung selbstverständlich enthalten. Man könnte es daraus bereits ableiten. Allerdings ist das Subsidiaritätsprinzip inhaltlich unklar, und es gibt viele Möglichkeiten der Interpretation, sodass man, wenn man sagt, das Subsidiaritätsprinzip ergebe sich allein schon aus den Grundrechten, auch nicht sehr viel weiterkommt. Es braucht eine Konkretisierung in der Verfassung hinsichtlich der Erfüllung der Aufgaben. Wer ist für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zuständig, und zwar der Aufgaben, die nicht dem Staat vorbehalten sind, sondern die konkurrierend sind und von Staat oder Gesellschaft ausgeübt werden können? Das ist zwar letztlich in den Grundrechten enthalten – wenn es das nicht gäbe, würde mit Grundrechten argumentiert –, aber die Frage ist natürlich umstritten, und so würde sie verfassungsrechtlich geklärt. Das wäre ein klares Bekenntnis zu dem bereits in den Grundrechten angelegten Gedanken der Subsidiarität.

Herr Prof. **Dr. Hermes**: Meine Damen und Herren, mein Eindruck ist: Schon diese kurze Diskussion in diesem Saal zeigt die Aussichtslosigkeit, mit einem Subsidiaritätsprinzip – wie auch immer es genau zugeschnitten ist – verfassungsrechtliche Wirkung zu erzielen; denn wenn man es ganz eng im Sinne eines staatsorganisationsrechtlichen Prinzips zwischen der höheren und der niedrigeren Ebene versteht, allerdings so, wie es hier als Prinzip der Aufgabenverteilung zwischen Staat auf der einen Seite, privater Bürgergesellschaft und Wirtschaft auf der anderen Seite diskutiert wird, zielt es in das Zentrum dessen, was Gegenstand von Politik ist.

(Herr Nešković: So ist es, genau!)

Ob ich Straßen vom Staat bauen und finanzieren lasse oder ob das Private machen und ob in meiner Grundschule in Oberursel der Schulträger die Turngeräte auf dem Schulhof finanziert oder ob das der elterliche Förderverein übernimmt – das ist das gesamte Spektrum der Aufgabenabgrenzung zwischen Staat und Privaten im weitesten Sinne. Und der Versuch, das mit einer Verfassungsnorm anzuleiten und normativ einzuhegen, führt, wie Frau Kollegin von Achenbach gesagt hat, genau dazu, Politik, und zwar den Kern der Politik, zu verrechtlichen. Dafür sehe ich keine Notwendigkeit und auch keine Erfolgsaussichten.

Herr Kollege Müller-Franken, die kommunalrechtlichen Subsidiaritätsnormen sind nicht dazu angetan, einem Mut hinsichtlich der Funktionsfähigkeit dieses Prinzips zu machen. Es ist eher ein Desaster, was wir mit der Anwendung des kommunalrechtlichen Subsidiaritätsprinzips beobachten. Deswegen glaube ich, dass es ein klares Votum geben sollte, das zu unterlassen.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Es ist wiederholt aufgegriffen worden, dass sich einzelne Aspekte des Subsidiaritätsprinzips in der Tat rechtfertigen lassen und gerade aus grundrechtlicher Sicht auch wünschenswert sind. Grundrechte sind Abwehrrechte, sie setzen den Staat insgesamt unter ein für bestimmte Politikbereiche sehr schön ausdifferenziertes Rechtfertigungsbedürfnis. Der Staat muss rechtfertigen, was er tut; dafür stehen die Grundrechte. Ich denke auch, dass sich da mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht viel hinzufügen lässt, abgesehen von der Gefahr der Konstitutionalisierung und Verrechtlichung der Politik, in gewisser Weise auch der Entpolitisierung. Viele Aspekte lassen sich in bestimmten Vorschriften des Verfassungsrechts wiederfinden oder werden dort reflektiert. Bereiche der gesellschaftlichen Selbstorganisation sind durch Grundrechte, Tarifautonomie etc. geschützt. Es gibt kein zwingendes Bedürfnis, den Staat an ein weiteres offenes Prinzip zu binden. Gerade weil die Grundrechte schon eine so hohe Hürde an staatliches Handeln setzen, würde ich sagen, dass kein gesonderter Gehalt in der Verfassung verankert werden muss, der ein unklares Prinzip begründet, das letztlich, wie in der Diskussion erneut deutlich geworden ist, sehr viele unterschiedliche Aspekte umfasst, die einander zum Teil widersprechen oder in Konflikt zueinander stehen, auch in Konflikt zur Sozialstaatlichkeit geraten und letztlich keine Vorentscheidung, Vorprägung politischer Prozesse leisten können oder aber dann zu einer blanken Ermächtigung der Verfassungsgerichtsbarkeit führen.

Herr Prof. **Dr. Kutscha**: Meine Damen und Herren, zwei Bemerkungen – zunächst eine allgemeine –: Der Begriff Zivilgesellschaft ist in hohem Maße schillernd und bedeutet ganz unterschiedliche Dinge. Schon im Grundgesetz werden die Sphäre des Staates und die Sphäre des Bürgers voneinander abgegrenzt, und das Instrument dieser Abgrenzung und der Sphärensicherung sind die Grundrechte, wie schon mehrfach angesprochen worden ist. Dabei sollte es auch bleiben; das ist eine sehr gute und rechtsstaatliche Lösung.

Zum Zweiten: Ich muss meiner Kollegin von Achenbach ein wenig widersprechen. Ich denke, es ist durchaus möglich, bestimmte Bereiche verfassungsrechtlich schärfer einzugrenzen. Ich weiß, das ist für viele hier ein Reizthema, aber vorstellbar wäre durchaus, dass in der Verfassung bestimmte Privatisierungsverbote enthalten sind. Ich erinnere mich ganz gut an die Geschichte der Privatisierung der Deutschen Bahn. Man hat zu

diesem Zweck sogar das Grundgesetz ändern müssen, weil die Deutsche Bahn als Sondervermögen des Bundes konstituiert war. Man war durchaus erfindungsreich und hat z. B. den privaten Aktiengesellschaften Dienstherrnenfähigkeit zugesprochen. Für jemanden, der jahrelang Beamtenrecht gelehrt hat, ist es schon ein ziemlicher Fremdkörper, mit solchen merkwürdigen und wackligen Konstruktionen eine Privatisierung durchzuführen.

Mein Plädoyer ist, bestimmte Bereiche für nicht privatisierungsfähig zu erklären. Das kann durchaus in eine Landesverfassung geschrieben werden.

Herr Prof. **Dr. Dr. Eichenhofer**: Die Frage war: Gibt es ein Rechtsprinzip der Solidarität in der Verfassung? Das Prinzip gibt es als solches nicht explizit, aber man kann viele Bestimmungen der Verfassung als Ausdruck dieses Prinzips verstehen, so wie es implizit das Prinzip der Subsidiarität gibt. Es besteht nach meinem Begriff aber keine Notwendigkeit, das Prinzip der Subsidiarität auszuformulieren.

Solidarität wird dadurch realisiert, dass der Staat ein Gewaltmonopol hat. Sie dient dazu, Freiheiten und diejenigen zu schützen, die des Schutzes des Staates bedürfen, weil sie hilfebedürftig sind. Das ist ein und dieselbe Seite. Das heißt mit anderen Worten: Der traditionelle Schutzauftrag, der zunächst einmal elementarer ist als der freiheitssichernde Auftrag des Staates, ist als Ausdruck von Solidarität zu verstehen. Im Deutschlandlied heißt es:

Wenn es stets zu Schutz und Trutze ...

„Trutze“ meint hier den Schutz nach außen. Der Schutz nach innen wäre dann die Entsprerhung dessen. Daraus lassen sich Verpflichtungen, Rechte einzuräumen, eventuell auch die Entfaltung von Rechten zu sichern, sowie das Ermöglichen von Freiheitspositionen ableiten, etwa durch Bildung oder Bereitstellung finanzieller Mittel, um unabhängig zu leben – das wäre eine Dimension –, aber auch um Freiheitsübergriffe von anderen zu unterbinden. Auch hier äußert sich der Staat solidarisch, insoweit er dem von Rechtsverletzungen Betroffenen beisteht, indem er z. B. Strafen verhängt, polizeirechtlich einschreitet oder ein Gerichtsverfahren ermöglicht, wodurch sich der Verletzte gegen den Schädiger wenden kann. Das sind Beispiele für Schutzverpflichtungen.

So wie das Prinzip der Subsidiarität ein Leitprinzip der Verfassungsgebung ist, ist es auch das Prinzip der Solidarität. Dieter Grimm hat im Jahre 1973 eine Dissertation darüber verfasst und sich mit der Arbeit des Philosophen und Juristen Léon Duguit auseinandergesetzt, der sich im 19. Jahrhundert mit der Idee, die Rechtsordnung als Solidarordnung zu begreifen, beschäftigte. Grimm versuchte, das auch für unsere Zeit zu denken. – Das ist eine wichtige Diskussion, die Sie angestoßen haben, und das wäre meine Antwort darauf.

Herr Prof. **Dr. Feld**: Sie haben mich eingeladen, zur Wirtschafts- und Sozialverfassung zu sprechen. Erlauben Sie mir trotzdem zwei kleine Bemerkungen zum Subsidiaritätsprinzip, mit dem ich mich mehrfach aus ökonomischer Sicht auseinandergesetzt habe. Ich denke, dass das Subsidiaritätsprinzip in der engen Auslegung sehr wohl zielführend sein kann, was für eine Landesverfassung allerdings im Wesentlichen bedeutet, dass damit das Verhältnis zu den Kommunen des Landes gemeint ist und das Subsidiaritätsprinzip in Verbindung mit weiteren Normen durchaus auch als Schutzrecht für die Kommunen

und ihre Möglichkeit, ihre Aufgaben sinnvoll wahrnehmen zu können und dafür finanziell angemessen ausgestattet zu sein, interpretiert werden kann.

Breiter, also bezogen auf die Bürgerinteressen, die Bürger- bzw. Zivilgesellschaft oder noch weitergehend in das wirtschaftliche Verhältnis zwischen Privaten und dem Staat, würde ich das Subsidiaritätsprinzip nicht auslegen wollen; denn in diesen Bereichen haben wir eine ganze Reihe anderer zielführender und leitender Normen, die wesentlich sinnvoller gehandhabt werden können als das Subsidiaritätsprinzip.

Ich füge hinzu und wiederhole damit mein eben gehaltenes Plädoyer: Strikte Verbote in bestimmten Bereichen sind für die Zukunftsfähigkeit der Landesverfassung vermutlich nicht geeignet. Das gilt insbesondere für Privatisierungsverbote.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Müller-Franken. Das Rechtfertigungsprinzip – ich nenne es einmal so – wird hier auch unter dem Gesichtspunkt infrage gestellt, dass am Ende, weil Subsidiarität ein sehr unscharfer Begriff ist, die Gerichte entscheiden. Die Grundthese lautet: Jedes Gesetz, das Rechte des Einzelnen tangiert, wäre von diesem Prinzip – Aufgabe des Staates ist nur, was nicht durch Gesellschaft geleistet werden kann – berührt, was erst einmal prinzipiell ein Einfallstor ist, um fast jede Vorschrift mit diesem Prinzip juristisch anzugehen. Dazu kam der Einwand von Frau Prof. von Achenbach, dass man damit in der Tat den Gerichten die Definition und Ausfüllung überlässt. An dieser Stelle mache ich eine Klammer auf: Ich wäre zufrieden, wenn man sich diesbezüglich an Nell-Breuning, mit dem ich immer mal wieder diskutieren konnte, orientieren würde, aber es gibt ja auch andere Auslegungen. Das aber nur als Nebensatz.

Ich verweise darauf – Sie haben es auch angesprochen –: Im Wiesbadener Entwurf selbst ist schon eine Formulierung enthalten, nämlich Satz 1:

Aufgabe des Staates ist nur, was nicht durch Gesellschaft geleistet werden kann. Satz 1 kann den Einrichtungen dieser Verfassung nicht entgegengehalten werden.

Schon die Verfasser des Wiesbadener Entwurfs haben gesehen, dass da Kollisionspotenzial drinsteckt. Wenn das Subsidiaritätsprinzip so definiert wird, wie es von einigen getan wird, könnte es gerade in der Wirtschafts- und Sozialverfassung ohne Weiteres institutionellen Einrichtungen entgegengehalten werden. Deswegen war der Satz aus Ihrer Sicht notwendig.

Das ist jetzt fast ein Diskussionsbeitrag, aber Sie können ja dazu Stellung nehmen: Genau diese Kollision sollten wir vermeiden, weil am Ende Gerichte definieren und von einer breiten Auslegungsmöglichkeit Gebrauch machen könnten. Das halte ich für höchst problematisch.

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken:** Die Frage der „Gerichtslastigkeit“ des Subsidiaritätsprinzips ist jetzt schon mehrfach angesprochen worden. Man muss eher umgekehrt sagen: Gerade weil es so unscharf ist, hat es eine geringe Justiziabilität. Man kann es sozusagen nicht durchsetzen, weil es so offen und so weit gefasst ist. Das heißt, die handelnden Instanzen haben einen weiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum, ob sie den Staat als die bessere Instanz einschätzen. Das haben wir in ganz vielen Bereichen, und da

wird das Gericht selbstverständlich nicht sagen können: Diese Einschätzung lässt sich nicht untermauern.

Das heißt, der Staat muss es begründen, wie es in vielen anderen Bereichen auch der Fall ist. Denken Sie an Art. 12: Alle berufsregelnden Maßnahmen eröffnen einen Einschätzungsspielraum. Das ist die Ebene des Grundgesetzes. Das wird akzeptiert. Die Gefahr, dass nun jedes Gesetz des Hessischen Landtags morgen beim Staatsgerichtshof landet und dann sofort ein Riesenverfahren auslöst, sehe ich nicht. Im Gegenteil: Es ist interessant, dass dieser Einwand kommt. Die Argumentation von der anderen Seite ist: Man kann damit gar nichts erreichen, weil es so schwach ist. Es geht um eine Rationalisierung des politischen Prozesses, die Erzeugung von Rechtfertigungslasten, nicht nur dann, wenn der Staat in Grundrechte eingreift, sondern auch dann, wenn er Freiheiten beschränkt, indem er sich Themen annimmt, welche die Gesellschaft unter Umständen besser angehen kann. Dann muss der Staat begründen, warum er es besser kann. Wenn er es mit Einschätzungsspielraum begründet, wird das Gericht es akzeptieren; es geht um die Rechtfertigung.

Zu dem Satz, den man damals in den Wiesbadener Entwurf aufgenommen hatte und den Sie gerade erwähnt haben: Ich habe Ihre Alternative zur Kenntnis genommen. Es ist eine ästhetische Frage, aber klar ist: Das Subsidiaritätsprinzip stellt die Allzuständigkeit des Staates nicht infrage, wenn man es richtig begreift. Der Staat kann selbstverständlich handeln, wenn er sich auf Gründe des Gemeinwohls berufen und darlegen kann, dass er es besser kann als die Gesellschaft.

Auch die Frage der vollkommenen Auszehrung, die jetzt hier aufkommt: Selbstverständlich behält der Staat immer die – wie wir es nennen – Gewährleistungsverantwortung. Das heißt, der Staat wird immer dann, wenn sich zeigt, die Gesellschaft kann es nicht, selbstverständlich aus Gründen der Sozialstaatlichkeit handeln können und in vielen Bereichen auch müssen. Die Frage, ob wir Berliner Verhältnisse erleben werden, ist hier nicht angelegt. Das hat wahrscheinlich andere Gründe.

Der Gedanke einer Lähmung – das ist das klassische Argument: „Der Staat ist gelähmt und kann nicht mehr agieren“ – besteht bei richtigem Verständnis jedenfalls nicht. Der Staat kann handeln, und eine Überlastung der Gerichtsbarkeit ist bei richtiger Betrachtung auch nicht zu erwarten. Dort wird aber entschieden werden, dass weite Einschätzungsspielräume bestehen. Dann ist ein für alle Mal geklärt, dass man dem Parlament einen weiten Spielraum eröffnet und das dann vor Gericht nicht weiter infrage gestellt werden kann.

Wichtiger ist aber, dass man sich im politischen Prozess Gedanken darüber macht. Auch auf der Ebene der Europäischen Union sehen wir das. Selbst wenn sich die Europäische Union nicht dadurch auszeichnet, besonders subsidiaritätsfreundlich zu sein, hat man gleichwohl dadurch ein Regulativ, mit dem man zumindest einmal über die Frage diskutieren kann: Was sind die Gründe, aus denen der Staat agieren muss, weil die Gesellschaft es nicht leisten kann?

Abg. **Heike Hofmann:** Ich möchte auf vorherige Redebeiträge zur Wirtschafts- und Sozialverfassung zurückkommen und an der Stelle Prof. Eichenhofer recht herzlich für seine sehr wohlthuenden Worte zur Wirtschafts- und Sozialverfassung danken.

Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Hermes, der in seinen Ausführungen verschiedene Wege aufgezeigt und konkludent geäußert hat, welchen Weg er bei der Frage der An-

derung der Wirtschafts- und Sozialverfassung einschlagen würde. Er hat auch Zukunftsthemen aufgezeigt und Bezug genommen auf die nachhaltige Gesundheit und den klimaschonenden Umgang mit Ressourcen, die natürlich auch Auswirkungen auf die Wirtschaft haben – wichtige und richtige Aspekte. Wie kann man in diesem Zusammenhang z. B. Art. 26a Hessische Verfassung „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ usw. aktuell erfassen und anreichern? Wäre das nicht ein geeigneterer Platz, um solche Aspekte aufzugreifen?

Herr Prof. **Dr. Hermes**: Mit Blick auf meine Liste der Zukunftsthemen war zunächst nicht gedacht, dass ich bezogen auf die Verfassungsgesetzgebung dafür plädieren würde, diese Themen unbedingt in Art. 27 ff. unterzubringen. Es macht aber schon einen Unterschied, wenn man dabei bleibt, was die Hessische Verfassung derzeit enthält. Die Grundlage ist Art. 27:

Die Sozial- und Wirtschaftsordnung beruht auf der Anerkennung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen.

Ich habe das noch nicht ausgearbeitet, aber die Idee wäre, diesen Satz in folgende Richtung zu ergänzen:

... und auf der Schonung der Umwelt.

Damit würde man, was die Gesamtorientierung wirtschaftlichen Handelns in Hessen angeht, zwei prinzipielle Aussagen treffen, und das wäre etwas anderes als ein allgemeines Umweltschutzprinzip, wie wir es auch aus der Bundesverfassung kennen. Man braucht in Hessen nicht lange zu schauen, wo es normative Wirkung hätte, wo dann ein hessisches Ministerium oder ein Regierungspräsidium schwierige Genehmigungsfragen zu entscheiden hätte, die genau diesen Konflikt zwischen Wirtschaften und Schutz der Umwelt betreffen, mit allen damit verbundenen Problemen.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Ich habe mehrere Fragen, die sich an Herrn Müller-Franken richten.

Erster Punkt: Wenn man eine Vorschrift vorschlägt, spielt bei der Interpretation – und Sie haben viel interpretiert – auch der Kontext eine Rolle. Insoweit fühle ich mich durch den Vorschlag, wie er von Ihnen unterstützt und hier präsentiert worden ist, als Abgeordneter zum Teil auch angegriffen. Ich will das wie folgt begründen und Sie dann danach fragen.

Derzeit steht in Art. 65:

Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik.

Dann kommt nach Ihrem Vorschlag:

Aufgabe des Staates ist nur, was nicht durch die Gesellschaft geleistet werden kann.

Das heißt zu Deutsch: Du Abgeordneter hast dich verdammt noch mal nicht um Dinge zu kümmern, die die Gesellschaft machen kann. – Zumindest kann man es genau so interpretieren. Da frage ich: Wenn die andere Fassung, die Sie ja hinten als Alternative

genannt haben, nämlich der ursprünglich im Wiesbadener Entwurf vorhandene weitere Satz: „... kann Einrichtungen dieser Verfassung nicht entgegengehalten werden“, ergänzt würde, dann würde ich mich als Mitglied des Landtags etwas wohler fühlen, weil ich dann sagen kann: Meine Aufgaben bleiben unberührt, weil ich einer Institution angehöre, die in der Verfassung definiert ist. In dem anderen Fall, den Sie vorschlagen, ist es aber nicht gegeben. Dazu würde ich gern eine Aussage von Ihnen hören.

Ich räume ein, dass man Ihren Vorschlag, wenn man ihn in allen Aspekten sehr wohlwollend interpretiert, vielleicht gerade noch so verstehen kann; aber es gibt auf der Welt immer Menschen, die nicht zwingend wohlwollend interpretieren, und das Gutgemeinte kann nicht unbedingt auf Dauer auch das Gute sein.

(Herr Nešković: Richtig!)

Zweites Beispiel. Sie haben in Ihrem Text geschrieben:

Sein Anwendungsfeld hat das Subsidiaritätsprinzip bei den sog. konkurrierenden Staatsaufgaben, d. h. solchen Angelegenheiten des Gemeinwesens, die nicht wie die ausschließlichen nur dem Staat vorbehalten sind ...

Dann erwähnen Sie da die Bereiche Erziehung und Bildung. Das wundert mich insofern ein bisschen, als das Schulwesen als Sache – und zwar ausschließliche Sache – des Staates eindeutig in der Verfassung steht. Deswegen verstehe ich nicht, warum Sie Bildung und Erziehung auch unter dem Subsidiaritätsprinzip unter dem Aspekt der Schule einordnen. Ich wäre dankbar, wenn Sie noch eine Erläuterung dazu geben würden.

Letzter Punkt – das ist mehr ein Gefühl –: Die Worte

Die Anwendung von Gewalt ist ... eine Aufgabe des Staates.

– das Wort „ausschließlich“ habe ich jetzt bewusst weggelassen, obwohl es hier steht, um deutlich zu machen, was es auch für Signale haben kann – in einer Verfassung sind zumindest nach meinem Empfinden keine glückliche Formulierung.

(Herr Nešković: Das ist eine juristische Formulierung!)

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken**: Zunächst zum Redaktionellen, zur Verortung – das hatte ich vorhin schon ausgeführt –: In der Ladung hieß es, die Union schlägt vor, das Subsidiaritätsprinzip – das war redaktionell, wie ich es verstanden habe – in Art. 65 unterzubringen. Ich habe dann ausgeführt, dass ich das für wenig glücklich halte. Ich hielt eine Normierung in einer davon abgesetzten Bestimmung für besser. Da kann ich Ihnen nur recht geben, weil Art. 65 in seiner heutigen Fassung nicht auf der gleichen Ebene ist. Ich würde es davon abgerückt in einer anderen Bestimmung normieren. Zählte man von Neuem, wäre es Art. 67, also am Schluss von Teil I „Das Landes Hessen“, wo es um die Aufgaben des Landes geht. Man könnte aber auch in Art. 70 ff. in Teil III „Staatsgewalt“ normieren, was Aufgabe der staatlichen Gewalt ist. Das wäre die redaktionelle Frage. Sie haben recht: Das ist eine sich aus dem Anschreiben ergebende Verortung gewesen, an der ich aber auf keinen Fall festhalten würde. Ich würde vorziehen, es in eine andere Bestimmung aufzunehmen.

Die nächste Frage war, was darunter fällt. Nun, selbstverständlich ist es eine staatliche Aufgabe, aber: Ist es eine ausschließliche staatliche Aufgabe? Es gibt ja auch private

Schulen, und die Frage der Privatschulen ist in der hessischen Landesverfassung etwas anders geregelt als im Grundgesetz, etwas verschlüsselter. Es gibt das Recht der privaten Schule. Selbstverständlich ist das klassische Schulwesen im engeren Sinne staatlich, aber natürlich kann es auch private Schulen geben, die der Staat unterstützen, fördern und denen er Raum geben kann, sollte und müsste.

Zum Thema Anwendung von Gewalt: Ich sagte ja, dass das Subsidiaritätsprinzip staatliche Aufgaben betrifft und staatliche Aufgaben auf verschiedene Weise kategorisiert werden. Eine Grundkategorisierung ist die in konkurrierende Aufgaben einerseits und ausschließliche andererseits. Zu den ausschließlichen zählt nun einmal die Ausübung von Gewalt. Um die Sorge aus der Welt zu schaffen, der Staat diffundiere, löse sich völlig auf, ist es eine Klarstellung, zu sagen: Selbstverständlich ist die den Staat ursprünglich legitimierende Aufgabe, das Gewaltmonopol durchzusetzen, eine ausschließliche Staatsaufgabe, eine Aufgabe, die dem Staat vorbehalten ist. Wenn Sie sagen, Sie fühlen sich unwohl, wenn das in der Verfassung geregelt würde, und es müsste doch eine Selbstverständlichkeit sein: Es müsste klar sein, in der Tat, aber man wird nicht umhinkommen, festzustellen, wenn man Zeitung liest und Nachrichten sieht, dass das offenbar in der Gesellschaft nicht immer so klar ist. Ich glaube, dass Rechtllichkeit als Ziel der Erziehung der Jugend – Art. 56 Abs. 4 – als Vergewisserung begrüßenswert ist. Das Gewaltmonopol versteht sich eigentlich von selbst; das ist grundlegend, das muss man an sich nicht regeln. Aber die Idee, man könnte vielleicht auch das der Subsidiarität zugänglich machen – nein, auf keinen Fall. Das ist die Kategorie der ausschließlichen staatlichen Aufgaben; das hat mit Subsidiarität nichts zu tun. Es geht um eine Vergewisserung und damit eben auch eine Klarstellung im Hinblick auf doch sicherlich nicht ganz unproblematische Entwicklungen, die man damit vielleicht zurückdrängen könnte, jedenfalls pro futuro im Hinblick auf zukünftige Generationen, die mit der Verfassung im schulischen Unterricht groß werden.

Herr **Nešković**: Herr Müller-Franken, Sie haben zu Beginn Ihres schriftlichen Gutachtens ausgeführt, dass die Formulierung, die Sie gewählt haben, an den CDU-Entwurf aus dem Jahre 1946 anknüpft. Haben Sie Erkenntnisse darüber, was dazu geführt hat, dass sich diese Position nicht durchgesetzt hat? Und haben Sie Erkenntnisse darüber und können uns darüber berichten, warum die CDU diese verfassungspolitische Totgeburt heute revitalisieren will? Welche Notwendigkeit bzw. welche Motive stecken dahinter? Mir erschließen sie sich nicht, aber vielleicht haben Sie Erkenntnisse dazu.

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken**: Zur Frage, warum es nicht Gesetz wurde: Wie Sie wissen, ist bekannt, dass die Entstehung der hessischen Landesverfassung einem Kompromiss zu verdanken ist, nicht nur zwischen den beiden politischen Lagern SPD und CDU, sondern auch innerhalb der CDU selbst. Die CDU war seinerzeit ja alles andere als auf einer bestimmten Linie. Auch in der Frage der Wirtschaftspolitik war die CDU einer staatlich gelenkten Wirtschaft sehr aufgeschlossen. Mit anderen Worten: Die Union war höchst heterogen, hatte verschiedene Entwürfe, und einer davon war der Wiesbadener Entwurf, der dann aber auch nicht die Marschroute geworden ist, mit der man dann in den Verhandlungen mit anderen Parteien offen bestanden hat. Das Unionslager stand, wenn man so will, nicht geschlossen hinter dieser Position; es gab viele heterogene Auffassungen, und man hatte diese Position, die eine sehr liberale ist, nicht weiter verfochten.

Zur heutigen Notwendigkeit: Das ist eine politische Frage, die an diejenigen zu richten ist, die den Vorschlag unterbreitet haben. Ich bin gebeten worden, Stellung dazu zu nehmen. Was ich mir vorstellen könnte, dass dahintersteht: Das Subsidiaritätsprinzip

kommt heute hier offenbar sehr schlecht weg, aber es ist uns andernorts – in Art. 23 Grundgesetz – als eine Selbstbeschreibung dessen, was wir dringend von einem zukünftigen Gemeinwesen in Europa erwarten, so wichtig, dass wir es in das Grundgesetz hineingeschrieben haben, auch als Selbstcharakterisierung dessen, was wir uns unter Staatlichkeit vorstellen. Die Europäische Union hat es ihrerseits ja an mehreren Stellen sehr prominent normiert: im Vertrag über die Europäische Union, in der Grundrechtecharta.

Mit anderen Worten: Auf anderen Ebenen ist das durchaus angekommen, und es wäre gewissermaßen wünschenswert, Anschluss an Entwicklungen zu nehmen, die es andernorts schon gibt.

Frau Prof. **Dr. Gurliit**: Eine Frage an Herrn Müller-Franken, eine weitere an den Kollegen Hermes.

Herr Müller-Franken, zum Gehalt des Subsidiaritätsprinzips: Ich muss gestehen, dass mir nach Ihren weiteren Ausführungen immer unklarer wird, worum es dabei eigentlich gehen soll. Sie sprechen jetzt selbst von einer Vergewisserung, von einer Klarstellung, von einer geringen Justiziabilität. Da fragt man sich: Wozu braucht man es überhaupt? Sie verweisen auf den Wortlaut der kommunalwirtschaftsrechtlichen Subsidiaritätsklauseln, dass jede staatliche Tätigkeit durch ihren Gemeinwohlbezug gerechtfertigt sein muss. Das ist eine pure Binsenweisheit, von der ich nicht glaube, dass man sie in der Verfassung verankern muss.

Nun könnte möglicherweise die Abschichtung von ausschließlichen und konkurrierenden Staatsaufgaben für eine gewisse Rationalität sorgen, aber auch das wird mir nach Ihren Ausführungen immer unklarer, wie insbesondere das Beispiel Schulwesen erweist. Da gibt es ja eine bestimmte Austarierung in der hessischen Landesverfassung, die meines Erachtens auch dahin gehend für Klarheit sorgt, welchen Stellenwert das staatliche und welchen das private Schulwesen hat. Das Subsidiaritätsprinzip kann doch nicht ernsthaft dazu führen, dass künftig nur noch Privatschulen genehmigt und öffentliche nur noch errichtet werden dürfen, wenn die privaten es nicht bringen. In diesem Sinne kann es ja nicht zu verstehen sein.

Deshalb die Frage: Was soll die Notwendigkeit für ein derartiges Prinzip, das meines Erachtens auch das EU-Recht in dem Sinne nicht hergibt, dokumentieren? Es regelt per Subsidiarität ja nur die Verteilung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen bzw. zwischen der überstaatlichen und der staatlichen. Im gleichen Sinne hat auch Herr Feld das Prinzip verstanden, und so ist es für die kommunale Ebene in der Verfassung schon verankert. Aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht ergibt sich auch eine Verteilungsregel, nämlich die Allzuständigkeit der Kommunen, demgegenüber staatliche Hochzonungen gerechtfertigt sein müssen. Was also soll der Mehrwert sein, der über diese Binsenweisheit hinausgeht, dass sich jede staatliche Tätigkeit durch Gemeinwohlbezug rechtfertigen muss?

An Herrn Hermes eine Frage zur kommunalen Infrastrukturverantwortung: Das erinnert an das, was in Art. 87e und f für die bundesstaatliche Ebene festgeschrieben ist. Wie soll das für die kommunale Ebene zu verstehen sein? Bezieht sich „Infrastrukturverantwortung“ auf jene Infrastrukturen, die in kommunalem Besitz sind, oder auf jene, die oftmals in privatem Besitz sind, weil da die Regulierungsverantwortung in aller Regel auf bundesstaatlicher Ebene liegt? Ich habe da ein gewisses Verständnisproblem.

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken:** Zur Frage des Mehrwerts, Frau Gurlit: Er ergibt sich daraus, dass wir eine Rationalisierung bei der Frage des Tätigwerdens jenseits dessen, was wir unter Eingriffen fassen, sehen. Denken Sie an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, bei dem man auch sagen kann: Das ist doch selbstverständlich; wir schießen mit Kanonen auf Spatzen. – Nein, wir strukturieren staatliches Handeln. Wir setzen Zwecke, fragen uns, welchen Zweck wir verfolgen, was alles dazugehört. Dann wählen wir Mittel aus, all die Rationalisierungsmittel, die mit der Verhältnismäßigkeit verbunden sind. Das Gleiche spielt sich im Rahmen der Subsidiarität ab. Welche Aufgabe soll erfüllt werden und wie, wie intensiv? Muss der Staat ein Verbot statuieren, muss er sich dessen annehmen? Kann er vielleicht auch nur fördern? Soll er einen Rahmen setzen, soll er lenken? Das heißt: Die Frage ist, wie stark der Staat hier intervenieren soll.

Wenn er sich zur Intervention und zum Handeln entscheidet – das kann er natürlich –, muss er es begründen. Aber wir rationalisieren staatliches Handeln in einem Bereich, wo wir nicht gewohnt sind, austariert zu denken, was wir vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kennen, wenn wir in grundrechtliche Freiheiten eingreifen. In diesem Bereich glaubt man: Hier kann der Staat agieren, wie er will, solange er nicht in Grundrechte eingreift. – Nein, ich denke, es ist ein Rationalitätsgewinn, zumal Sie auch sehen müssen: Es ist auch eine Frage der Klugheit bei der Verwendung öffentlicher Mittel. Wir befinden uns momentan in einer Lage, in der wir uns fragen, was wir mit den Haushaltsüberschüssen machen, aber ich glaube nicht, dass das gottgegeben ist. Es kann auch wieder Zeiten geben, in denen das nicht unbedingt so ist, in denen das Gemeinwesen dann vielleicht gut beraten ist, auf eine solche Rationalitätsreserve zuzugreifen und seine Entscheidungsprozesse strukturieren zu können.

Wohlgemerkt: Die Zuständigkeit des Staates bleibt erhalten; der Staat kann zugreifen, aber er muss es wie gesagt in einem strukturierten Prozess erklären. Das ist in anderen Bereichen auch so. Wenn man deswegen sagt: „Das sind alles Binsenweisheiten“, müsste man auch sagen: Auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist eine Binsenweisheit; das ist „mit Kanonen auf Spatzen schießen“. – Nein, wir können und sollten wie gewohnt differenziert darüber nachdenken.

Herr Prof. **Dr. Hermes:** Zum Thema kommunale Infrastrukturverantwortung: Sie vermuten richtig, Frau Prof. Gurlit. Ich komme aus der bundesverfassungsrechtlichen Parallele Post, Eisenbahn und denke über die Gewährleistungsverantwortung nach. Der konkrete sachliche Hintergrund ist: Wir reden über die moderne Daseinsvorsorge, und damit meine ich nicht nur das, was die Kommunen klassischerweise als Eigenleistung erbringen – die kommunale Schule, die kommunale Straße –, sondern denken Sie nur an den Bereich Energie. Das macht die Kommune oft nicht selbst, sondern sie schließt einen Konzessionsvertrag und nimmt Private mit ins Boot, die dann diese Leistungen erbringen. Dieses Modell der wie auch immer genau gearteten Kooperation zwischen Privaten und den Kommunen wird sich nach meiner Einschätzung und Prognose in Zukunft deutlich ausbreiten.

In diesem Zusammenhang haben wir es mit technischen und ökonomischen Entwicklungen zu tun, die wir im Blick behalten sollten, Stichwort: E-Mobilität, Digitalisierung; wir haben in ländlichen Gebieten das Problem, dass Kommunen sozusagen den technischen Fortschritt mit Blick auf die Daseinsvorsorge durch Förderungen mitverantworten müssen. Es gibt Konvergenzen zwischen Verkehr, Energie und anderen Infrastrukturen. Um diesen zukunftsreichen Komplex mache ich mir Sorgen, und ich will auch nicht hinter dem Berg damit halten, was der konkrete Anlass dafür ist: Wir haben die letzten fünf Jahre einen Prozess erlebt, in dem Landeskartellbehörden in Kooperation mit dem Bun-

deskartellamt, der Bundesnetzagentur und dem Bundesgerichtshof den Kommunen nach und nach ihre energiewirtschaftliche Verantwortung für die kommunale Infrastruktur mithilfe des Kartellrechts entzogen haben. Ich will das nicht näher ausführen; aber das ist ein Thema, das man auch landesverfassungsrechtlich steuern kann, indem man klar betont, dass die Kommunen – sie müssen nicht alles selbst machen; ich will hier keine Privatisierungsschranken einbauen – eine Gewährleistungsverantwortung für die kommunale Infrastruktur tragen, und zwar als Basis des Wirtschaftens vor Ort. Deswegen hat das auch etwas mit Art. 27 zu tun. Ich hoffe, dass das etwas klarer geworden ist.

Herr **Dr. Pax**: Herr Prof. Eichenhofer, wenn ich lese, was Sie geschrieben haben, und Ihnen zuhöre, dann wird eine sehr wertschätzende Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips deutlich. Sie attestieren auch, dass sich dieses Prinzip in den verschiedensten verfassungsrechtlichen Regelungen realisiert. Dann kommen Sie aber zu dem Schluss, es deshalb wegzulassen. Sollte man nicht zum umgekehrten Schluss kommen, es genau deshalb aufzunehmen, weil es eben wertschätzend anerkannt und in verschiedenen Artikeln realisiert wird?

Sie haben auch darauf verwiesen, dass wir die Goldene Regel, also „Handle so, wie du behandelt werden willst“, oder den kategorischen Imperativ – Handle so, dass dein Handeln zum allgemeinen Gesetz werden kann – nicht aufnehmen. Diese beiden Prinzipien betrachten die Gemeinschaft aus der Perspektive des Individuums, während das Subsidiaritätsprinzip versucht, ein Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft zu konstituieren. Von daher, meine ich, könnte man mit Ihren Argumenten auch zum gegenteiligen Schluss kommen.

Herr Prof. **Dr. Dr. Eichenhofer**: Das Argument stützt sich darauf, dass viele verfassungsrechtliche Regeln das, was das Subsidiaritätsprinzip allgemein zum Ausdruck bringt, konkreter formulieren. Der Reiz dieser Detailregelungen besteht darin, dass sie konkret sind. Alles Recht ist immer konkret; auch ein Verfassungsrecht muss letztlich einen konkreten Gegenstand bezeichnen. Meine Kritik ist nicht, dass Subsidiarität etwas Unwichtiges sei – das wäre absurd –, sondern dass Subsidiarität als Prinzip formuliert nichts aussagt, wenn die relationale Bestimmung nicht klar ist.

Nehmen Sie das Beispiel der Tarifautonomie als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Man sagt, die Verbände, die Kollektivvertragsparteien sind „näher dran“ und sollen deshalb auch die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gemeinsam regeln. Der Staat soll nur eingreifen, wenn dieser Mechanismus nicht funktioniert. Nehmen Sie als weiteres Beispiel das Subsidiaritätsprinzip in der Sozialverwaltung, dass also soziale Dienstleistungen primär von freien Trägern erbracht werden sollen und der Staat nur dann einschreiten soll, wenn die freien Träger diese Aufgabe nicht bewältigen wollen oder können.

Das Recht ordnet konkrete Lebenswelten, und das Recht – auch das Verfassungsrecht – ist gut, wenn es eine konkrete Lebenswelt konkret ordnet. Bestünde das Recht aber nur aus allgemeinen, formalen Regeln, würde es die Rechtsanwender überfordern. Das ist mein Argument. Wenn Sie einmal die europäische Ebene betrachten und die Subsidiaritätsrüge verfolgen, werden Sie sehen: Da wird nie um Subsidiarität selbst, sondern immer nur um die Sache gerungen. Ich nenne als jüngstes Beispiel die Diskussion um die Ausweitung der Entsenderichtlinien, die Frage, ob man bei grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen das anwendbare Arbeitsrecht anders regeln soll, als es die Richtlinie 96/71 vorsieht. Da haben einige Länder gesagt, die Vorschläge der Kommission verstießen gegen das Prinzip der Subsidiarität. Dahinter verbarg sich nichts anderes als der

Einwand, dass ihnen diese Ausweitung nicht passt, und zwar aus Gründen, die gar nichts mit Kompetenz oder der Regelung der Sachmaterie zu tun haben, sondern mit dem Inhalt.

Das heißt mit anderen Worten: Der Streit um Subsidiarität ist ein Streit um die Sache. Hat man das verstanden, muss man die Sache regeln und sich nicht hinter irgendwelchen formalen Prinzipien verschanzen. Dasselbe gilt für das Prinzip der Solidarität. Ein Sozialrechtler hat viel Sinn für Solidarität, erkennt aber, dass man mit dem Prinzip der Solidarität keine Sozialverfassung konstruieren kann, weil die Fallhöhe zwischen dem Prinzip und der zu regelnden Wirklichkeit zu hoch ist. – Das ist mein Argument.

Abg. **Michael Siebel:** Ich bin erst einmal ganz froh, dass die Tatsache, dass das Subsidiaritätsprinzip heute nicht so gut weggekommen ist, seit Sie, Herr Prof. Müller-Franken, das angesprochen haben, hier im Raum eine Wendung erfahren hat.

Ich hatte mich gemeldet, als Herr Prof. Feld sich zum Thema Subsidiarität im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen und ihre Aufgaben geäußert hat. Ich will als Schlussfolgerung vorausschicken: Ich glaube erstens, dass das richtig ist, und zweitens, dass man das dann auch in ausgewogener Form so in die Verfassung schreiben müsste.

Ich will an ein paar Beispielen erläutern, warum Subsidiarität auch inhaltlich begründet ist. Ich mache das einmal an einem kommunalen Beispiel deutlich: Die Landeshauptstadt Wiesbaden legt großen Wert darauf, dass sie bei der Vergabe der Trägerschaften von Kindertagesstätten immer einen Teil derer in eigener Verantwortung, nämlich in der Verantwortung der Landeshauptstadt Wiesbaden, belässt, und dies aus zwei inhaltlichen Gründen: Der erste Grund ist, dass nicht alle anderen Träger in bestimmten Bereichen dieser wunderschönen Stadt die Trägerschaften von Kindertagesstätten übernehmen, nämlich dort, wo schwierigere Kinder leben, Armut und ein hoher Ausländeranteil herrschen. Der zweite Grund ist noch wichtiger, nämlich dass die Landeshauptstadt Wiesbaden der Auffassung ist, dass sie ihrer Funktion der Steuerung von Standards nur dann gerecht werden kann, wenn sie auch profunde Erfahrungen im Bereich der Kinderbetreuung hat.

Das sind zwei bedenkenswerte Gründe, wie ich finde, und genauso wird es dann auch gesteuert; ich könnte jetzt noch ein Landesbeispiel anführen. Ich glaube, das Land Hessen kann, sowohl was den Steuerungsaspekt als auch den Mengeneffekt angeht, nur dann profund über sozialen Wohnungsbau reden und in diesem Bereich agieren, wenn das Land Hessen selbst sozialen Wohnungsbau über seine landeseigenen Gesellschaften realisiert. Das haben wir in der letzten Zeit ja hinlänglich gelernt.

Digitalisierung ist übrigens auch ein schönes Beispiel im Hinblick auf die Zukunftsentwicklungen, weil wir wissen, dass wir, ohne subsidiär zu agieren, bestimmte Bereiche in Hessen nicht erreichen werden. Das ist sozusagen die Untermauerung.

Ich weiß gar nicht, an wen sich dieser Teil meiner Frage richten soll, aber vielleicht an Herrn Feld und Herrn Hermes: Wie kann man das in die Verfassung einbasteln? Sie haben es aufgerissen und, was die Zukunftsfragen angeht, weiterentwickelt.

Zweiter Bereich: Wirtschafts- und Sozialverfassung. Ich will mich dem anschließen, was meine Kollegin Hofmann zu Ihren Einlassungen, Herr Prof. Eichenhofer, gesagt hat. Da ist mir auch warm ums Herz geworden; das fand ich sehr schön. Man darf auch einmal hervorheben, wenn etwas Empathisches hier im Raum gesagt wird. Ich will aber fol-

gende Kontroverse aufmachen: Herr Prof. Feld, Sie hatten gesagt, dass wir heute keine Diskussion mehr über die alten Fragen bezüglich Privatisierung vs. Staat hätten. Wir führen diese Diskussion schon. Ich kann mich erinnern, dass es einmal eine hessische Landesregierung gab, die die größte hessische Wohnungsbaugesellschaft, die Nassauische Heimstätte, privatisieren wollte. Ich habe eben begründet, warum ich es auch inhaltlich für richtig halte, dass sie in der Verantwortung des Landes verbleibt. Ich bin Geschäftsführer der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik, und es gibt auch eine Diskussion über eine Privatisierungsbremse im kommunalen Bereich, d. h. einen Vorbehalt von Verkäufen öffentlicher Anteile an Energieunternehmen, Wohnungsbauunternehmen durch das Volk, durch eine kommunale Befragung etc.

Wir haben zwei Möglichkeiten. Die eine Möglichkeit ist, im Hinblick auf die Wirtschafts- und Sozialverfassung den Weg zu gehen, den Herr Eichenhofer skizziert hat. Wir berufen uns auf das, was wir historisch aufgeschrieben haben – Sie haben das auch sehr schön aus der Weimarer Verfassung entwickelt –, und lassen diese Schönheit und Empathie wirken. Der zweite Weg ist der von Herrn Prof. Feld aufgezeigte, zu sagen: Es hat sich alles verändert. – Ich habe eben versucht, zu argumentieren, warum ich glaube, dass sich nicht alles so verändert hat, wie Sie es dargestellt haben. Trotzdem wissen wir nicht, wie diese ungewisse Zukunft durch Verfassungsnormen in diesem Bereich beeinflusst wird, außer bei den Dingen, die man herausstreicht. Wir wissen nicht, wie das wirkt. Mich würde interessieren, wie Sie das abwägen. Sie wissen nicht, wo es langgeht – das wissen wir alle nicht –, sagen aber auch nicht, wie man es in einer Verfassung vergegenständlichen kann. Da es jetzt schwierig ist, das in eine Frage zu kleiden, wäre es mir ganz lieb, wenn Herr Eichenhofer eine Replik auf Ihren Beitrag vortragen könnte. – Ich weiß, dass man das in so einer Anhörung eigentlich nicht darf, aber vielleicht funktioniert es ja doch, Herr Vorsitzender.

Vorsitzender: Das war so sensibel gefragt, dass wir das so machen können.

(Heiterkeit – Abg. Norbert Schmitt: Sensibel!)

Herr Prof. **Dr. Feld:** Zum ersten: Sie wissen, ich bin kein Jurist. Fragen Sie mich deswegen nicht so ganz konkret – zu anderen Normen sehr wohl –, wie Sie das in einer Verfassung exakt aufschreiben sollten. Das beziehe ich jetzt als Antwort auf das Subsidiaritätsprinzip. Ich tendiere dazu, solche Normen allgemein und nicht allzu ausdifferenziert aufzuschreiben. Von daher denke ich auch, dass das Subsidiaritätsprinzip mit Bezug auf das, was ich eben sagte, nämlich in Verbindung mit den Normen, die zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung in der Verfassung stehen, sehr wohl als allgemeines Prinzip herangezogen werden könnte und dass man es dann auch so formulieren kann. Entweder man schreibt es als eigenständigen Artikel oder als Zusatz woanders hinein. Aber dazu will ich mich dann nicht weiter konkret äußern.

Meines Erachtens ist das Subsidiaritätsprinzip nicht völlig obsolet. Wir haben in Verfassungen ansonsten auch allgemeine Normen zu Menschenwürde und Ähnlichem, die selbstverständlich scheinen. Daher kann man sehr wohl auch das Subsidiaritätsprinzip aufnehmen und ausformulieren.

Ich bin froh, dass Sie mich noch einmal zum Thema Privatisierung vs. Staat ansprechen. Was ich in meiner kurzen Einlassung damit meinte, war, dass dieser strenge Gegensatz zwischen Staat und Privaten, wie wir ihn früher sowohl in meinem Fach als auch in anderen Fächern diskutiert haben, in dieser Form nicht mehr zeitgemäß ist. Wir haben die

Bundesbahn, wie sie damals existierte, nicht privatisiert in dem Sinne, dass wir sie an den Markt geführt haben und private Anteilseigner zuließen. Es ist ein Staatsbetrieb, der in privatrechtlicher Form geführt wird. Das ist aus meiner Sicht bereits eine hybride Form des Wirtschaftens, und da muss man sich einerseits fragen: Ist die Leistung, die erbracht wird, im Zeitablauf verbessert worden? Andererseits muss man fragen: Welche Governance-Probleme entstehen dadurch zusätzlich? Wir haben eine ganze Reihe von Schwierigkeiten, die wir der Bahn immer wieder vorwerfen müssen. Das gilt ähnlich in anderen Bereichen.

Wenn Sie jetzt einfach mit den alten ökonomischen Prinzipien vorgehen und fragen, wo denn das Marktversagen sei, fordern, dass der Staat hier einzutreten hat und das dann sogar noch selbst produzieren muss und nicht nur kontrahieren sollte, dann werden Sie ganz viele Bereiche des kommunalen Wirtschaftens hinterfragen müssen. Ich nehme als Beispiel jetzt eine Beteiligung außerhalb des Landes Hessen – ich komme vielleicht noch auf andere Punkte zurück –: die Beteiligungen der Stadtwerke Dortmund am Dortmunder Flughafen. Ist das eine vernünftige Form der kaskadenhaften Beteiligungen auf kommunaler Ebene, die wir aus ökonomischer Sicht in dieser Kontroverse Staat vs. Private diskutieren können? Da muss man im Grunde mit anderen Kategorien herangehen, um zu fragen, ob das sinnvoll ist. Sie können das nicht einfach nur in dieser wolkigen Form Staat vs. Private tun; Sie müssen auch fragen, welche Risiken da für die Kommunen bestehen, welche Risiken subsidiär für das Land bestehen, wenn es für seine Kommunen eintreten müsste, und Ähnliches.

Ich will gar nicht das Beispiel Staatsweingüter oder Ähnliches bemühen. Wenn Sie da mit Marktversagenstheorie herangehen, müssten Sie alles privatisieren. Natürlich können Sie sagen, es ist wichtig für das Land, Erfahrung im Weinbau zu sammeln – um Ihr Beispiel sozialer Wohnungsbau anzuführen –,

(Zuruf des Abg. Michael Siebel)

aber ich wäre dann schon geneigt, zu fragen, ob man denn nicht härtere Kriterien heranzuführen könnte, um zu sehen, ob ein Marktversagen vorliegt oder nicht.

(Abg. Norbert Schmitt: Das besprechen wir mal bei gutem Wein!)

Nicht dass Sie mich falsch verstehen: Ich will mich nicht auf die Seite derjenigen schlagen, die nur nach reinen Marktversagensgesichtspunkten vorgehen. Am Ende gibt es schwierige Entscheidungen, die Verteilungseffekte haben, die dann politisch nach den Mehrheiten in diesem Hause zu entscheiden sind, vor dem Hintergrund der Bürgerwünsche, also in Rückkopplung an den Bürgerwillen. In dieser Fragestellung ist es äußerst schwierig, mit rein ökonomischen Marktversagenkategorien vorzugehen, um das auf der anderen Seite auch noch einmal zu betonen.

Ungewisse Zukunft heißt für mich, möglichst stark mit Prinzipien zu arbeiten und auf Verfassungsebene möglichst nicht zu streng einzuschränken – nicht auf Gesetzgebungsebene; da kann man immer noch von Fall zu Fall entscheiden –, was das Wirtschaften der Privaten und wirtschaftliche Aktivitäten von Kommunen oder des Landes betrifft.

Also: weder ein Privatisierungsverbot – Sie haben „Bremse“ gesagt – für die kommunale Ebene noch die Möglichkeit, in bestimmten Bereichen staatlich weiter aktiv zu sein, wo man ansonsten aus rein ökonomischer Sicht sagen müsste: Es sind die Privaten, die jetzt etwas zu leisten haben. – Weder in der einen noch in der anderen Hinsicht würde ich zu streng regulieren, sondern würde es offenhalten. Denken Sie an die Digitalisierung; Sie

haben eben ein paar Beispiele dazu gehört. Da wird man froh sein, wenn bestimmte Infrastrukturen von staatlicher Seite bereitgestellt werden, aber vielleicht sind Sie auch froh, wenn das eher von privater Seite bereitgestellt wird. Wir können das heute nicht absehen. Möglicherweise sind sie gerade vor dem Hintergrund eines anderen bereits angesprochenen Aspekts, nämlich des ressourcen- und umweltschonenden Verhaltens, wichtig. Ohne dass man jedem Wirtschaftsbetrieb vorschreibt, in diese Richtung zu gehen, hilft es möglicherweise sogar, ein Netz von Ladestationen für die E-Mobilität zu errichten, das nicht vom Staat, sondern von Privaten bereitgestellt wird, nach Maßgabe der Sinnhaftigkeit dieser Bereitstellung.

Herr Prof. **Dr. Hermes:** Die Frage der kommunalen Infrastrukturverantwortung läuft jetzt mit der Frage des Umgangs mit dem Subsidiaritätsprinzip zusammen. Ich bin gar nicht so weit weg von Herrn Feld: Die Verfassung sollte nicht darüber entscheiden, welche Bereiche privatisierungsfest sind, und umgekehrt glauben, definieren zu können, was die Privaten am besten können und ihnen deswegen vorbehalten ist. Gerade wenn man sich mit den Bereichen kommunale Daseinsvorsorge, Energie und Digitalisierung beschäftigt, kann man sehr genau beobachten, dass das ein wechselvolles Spiel ist. Denken Sie nur an solch banale Dinge wie die Liberalisierung des Busfernverkehrs. Das funktioniert nur dann, wenn die Kommunen auch attraktive Stellplätze bzw. Busbahnhöfe zur Verfügung stellen, und das können die Privaten schlicht und ergreifend nicht leisten. Die können die Busse organisieren, aber die Kommunen müssen mit ihren planerischen Mitteln die Voraussetzung schaffen, dass dieses neue Verkehrsmittel, wenn ich es einmal so nennen darf, auch funktioniert. Das ist ein weiteres Beispiel für ein Zusammenspiel, das meines Erachtens richtigerweise dadurch gelöst werden sollte, dass das Land und die Kommunen auf der Ebene des Staatsziels die Gewährleistungsverantwortung für funktionierende Infrastrukturen tragen.

Damit ist noch nichts darüber gesagt, was genau die Privaten und was die Kommunen und das Land Hessen machen, aber es wird eine Aussage darüber getroffen, dass man nicht mit einem – wenn Sie mir diesen Ausdruck erlauben – etwas plumpen Privatisierungskonzept herangeht und sagt: „Das können die Privaten besser“ und Staat und Kommunen auf diese Weise hinausdrängt. Das wäre für mich der wesentliche Sinn einer solchen Gewährleistungsverantwortungsstaatszielbestimmung, die sowohl das Land als auch die Kommunen betrifft. Deswegen würde ich nicht dafür plädieren, es hinten bei der kommunalen Selbstverwaltung, also in der Nähe des Art. 137 unterzubringen, sondern eher ganz vorn, in der Nähe von Art. 26a oder am Anfang der Wirtschaftsverfassung, die die sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Pflichten beschreibt.

Herr Prof. **Dr. Dr. Eichenhofer:** Ich stimme meinen Vorrednern in der Feststellung zu, dass Allgemeinwohlbelange auch in privatrechtlicher Form realisiert werden können, dass es ein Kontinuum zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Formen von Unternehmensführung gibt und man nicht der Versuchung erliegen sollte, hier Form- und Inhaltsfragen zu vermischen.

Da Sie meine Kommentare zur hessischen Verfassung im Hinblick auf ihre ästhetische und auch gedankliche Köstlichkeit schätzen, erlauben Sie mir, dass ich noch auf einen anderen interessanten Gesichtspunkt in Art. 27 hinweise. Dort wird von der Sozial- und Wirtschaftsverfassung gesprochen. Das bedeutet, dass die Sozialverfassung und die Wirtschaftsverfassung als Einheit verstanden werden. Das ist eine außerordentlich lichtvolle Idee, weil sie einem konventionellen Verständnis der Entgegensetzung von Wirtschafts- und Sozialverfassung zuwiderläuft. Es ist mir ein großes Anliegen, und ich versu-

che auch immer wieder zu unterstreichen und klarzumachen, dass jede wirtschaftsrechtliche Regelung eine soziale Dimension und jede sozialrechtliche Regelung eine wirtschaftliche Dimension hat und sich beide nicht trennen lassen. Es sind nur unterschiedliche Blickwinkel auf ein und dieselbe Sache. Der Achtstundentag, von dem in Art. 31 die Rede ist, hat eine wirtschaftliche Dimension, insoweit er Produktionsbedingungen definiert, hat eine soziale Dimension, insoweit er Lebensbedingungen von Menschen beschreibt. Der Rentenversicherungsbeitrag von 18,7 % hat eine soziale Dimension, weil er soziale Institutionen definiert, und hat eine wirtschaftliche Dimension, insoweit er Kostenbelastungen definiert.

Das heißt, wenn die Hessische Verfassung den Gedanken stärkt, dass die Regelung der Wirtschaft soziale Dimensionen und die Regelung der Gesellschaft wirtschaftliche Rückwirkungen hat und dass bei der Regelung die Schwierigkeit auszuhalten und zu bewältigen ist, dass das Wirtschaftliche und das Soziale zusammengeführt werden müssen, dann ist die Hessische Verfassung auf dem richtigen Weg. Deswegen müssen Sie diese schöne Formulierung halten. Sie ist zentral.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Ich möchte auf den Begriff des Einschätzungsspielraums im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip zurückkommen und auf die Stichworte Rationalisierung des politischen Prozesses eingehen. Ich neige zu dieser Perspektive der Gewaltenteilung, weil sie fundamental für die Realisierung der demokratischen Legitimation ist, und ich glaube, dass das deswegen auch ein bisschen des Widerspruchs bedarf, dass solch ein abstraktes Prinzip tatsächlich den Gerichten nichts in die Hand gibt, sondern nur eine Evidenzüberprüfung oder so etwas zulässt bzw. dem Parlament viel Einschätzungsspielraum gewährt.

Wenn man sich die Rechtsprechung vor allem des Bundesverfassungsgerichts, aber auch des Staatsgerichtshofs anschaut: Gerichte handhaben den Begriff des Einschätzungsspielraums immer sehr kasuistisch, gewähren mal weiten Einschätzungsspielraum, nehmen mal einen stärkeren Kontrollmaßstab wahr und strukturieren den politischen Prozess damit doch sehr stark in den Begründungsanforderungen, in den Darlegungslasten, in dem, womit sich der Gesetzgeber befassen und was er aus seinem Prozess heraus nachweisen muss. Ich sehe da doch ein wenig die Gefahr, dass der Einschätzungsspielraum sehr viel schneller verringert wird, als man sich erhofft, und dass damit doch eine Gefahr der Entparlamentarisierung verbunden ist, der Verdrängung und Marginalisierung des Parlaments. Rationalisierung klingt zunächst sehr gut – was sicherlich gewollt ist –, aber die Darlegungs- und Begründungslasten des Gesetzgebers zu hoch zu schrauben führt letztlich dazu, dass er in seiner demokratischen Legitimationsleistung beschränkt wird und die politische Arbeit vor allen Dingen – das ist an diesem Ort, in einem Parlament, doch wichtig – in die Ministerien, in die Exekutive gedrängt wird, weil das Parlament schlechterdings nicht die Kapazitäten dazu hat, den Erfordernissen, die sich aus einer solchen von Verfassungsgerichten formulierten Rationalisierungsanforderung ergeben, gerecht zu werden. Das führt eben doch dazu, dass das Parlament als wirklich politischer Ort verdrängt wird und dadurch letztlich eben auch das, was sein Sinn und Zweck ist – die Abbildung des Willens und Rückbindung an den Willen des Volkes –, immer weniger zur Geltung kommen kann, weil die Rationalisierungsanforderungen so hoch werden, dass das Ganze immer mehr die Gestalt eines exekutiven, verwaltungstechnischen Verfahrens der Rechtsetzung annimmt, die keinem lebendigen politischen Prozess mehr entspricht.

Herr Prof. **Dr. Dr. Will:** Herr Eichenhofer, vielen Dank für die Ergänzungen bezüglich Art. 27. Das fand ich wieder sehr sympathisch. Art. 27 ist eine Art Grundartikel dieses Abschnitts, und man glaubt es kaum: Der stammt nicht von der KPD, nicht von der SPD, sondern ist von der CDU vorgeschlagen worden. Die CDU hat die Sozial- und Wirtschaftsordnung eingeführt und die Würde des Menschen in den Mittelpunkt gerückt.

(Zurufe der Abg. Norbert Schmitt und Dr. Ulrich Wilken)

Sie hat also das Copyright darauf und steht ja auch heute noch in der Tradition dieser Formulierung.

(Herr Nešković: Aber sie ist Geschichte! – Heiterkeit)

Herrn Feld bin ich sehr dankbar; Sie haben mehr als die Rechtswissenschaftler über Prinzipien und – Sie haben den Terminus nicht verwendet, aber impliziert – über den Kontrast zu Regeln gesprochen.

Meine Frage an die Rechtswissenschaftler unter den Experten: Wird nicht viel von dem, was Sie als Problematik eines solchen Subsidiaritätsprinzips formuliert haben, entschärft durch einen Rückgriff auf die Dogmatik des Unterschieds zwischen „Prinzip“ und „Regel“, in dem Sinne, wie Josef Esser es in seinen rechtstheoretischen Schriften, wie es Ronald Dworkin in „Taking Rights Seriously“ von 1977 formuliert hat? Können Sie dazu etwas sagen? Insofern hielte ich es persönlich auch für außerordentlich sinnvoll, dass der Terminus des Prinzips in dem Artikel auch wirklich auftaucht.

Eine Spezialfrage an Herrn Müller-Franken: Sie haben Ihre Formulierung an den Wiesbadener Entwurf der CDU angelehnt, aber es ist ja nicht die Formulierung des Wiesbadener Entwurfs der CDU; es gibt da Unterschiede. Haben Sie diese Unterschiede bewusst gemacht, und wenn ja, wieso?

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken:** Ich weiß nicht, ob das jedem bekannt ist, ich lese es kurz vor. Im Wiesbadener Entwurf hieß es ursprünglich:

Aufgabe des Staates ist nur, was nicht durch den Einzelnen oder den Zusammenschluss Einzelner geleistet werden kann.

Ich habe gesagt: Gesellschaft. Warum? Schlicht und ergreifend, weil ich vermute – das habe ich auch den Unterlagen entnommen –, dass man beabsichtigt, das auch gendergerecht zu fassen. Ich will das nicht näher ausführen, aber das würde ästhetisch den Anforderungen an eine Verfassung gerecht werden. Dadurch wird vor allem auch die Frage, worum es bei der Subsidiarität geht, ob es ein binnenstaatliches Ordnungsprinzip ist oder ob es um das Verhältnis des Staates zur Gesellschaft geht, beantwortet. Schon in der Norm wird deutlich, dass es um das Verhältnis von Staat und Gesellschaft geht. Das heißt, die Frage Binnenstaatlichkeit oder Außenverhältnis zur Gesellschaft wäre damit auch gleich geklärt. Es ist also eine ästhetische und eine Formulierungsfrage. Ich fand die Formulierung „Einzelnen oder Zusammenschluss Einzelner“ im Wiesbadener Entwurf offen gesagt seinerzeit auch nicht besonders schön. Diese Alternativfassung wird hierdurch vermieden.

Zur Distinktion von Regeln und Prinzipien: Das ist eine rechtsdogmatische Kategorisierung, die wir aus der Rechtstheorie kennen. Regeln müssen immer eingehalten werden, Prinzipien sind abwägungsfähig und müssen bestmöglich eingehalten werden, sind

aber mit gegenläufigen Prinzipien in einen Ausgleich zu bringen, was auch in den Unterlagen steht – Art. 56 –:

[Dieser] Satz ... kann den Einrichtungen dieser Verfassung nicht entgegengehalten werden.

Das heißt, man hat in die Verfassung hineingeschrieben, dass es gegenläufige Institutionen und Prinzipien geben kann, mit denen die Subsidiarität auszugleichen ist. Das stand damals schon darin. Es geht hier also um ein Prinzip, das ausgleichsfähig ist. Es geht nicht um eine starre Regel, die jetzt zu einem Kahlschlag der öffentlichen Daseinsvorsorge führt, sondern um ein Prinzip, das mit gegenläufigen Prinzipien in einen Ausgleich zu bringen ist.

Herr Prof. **Dr. Hermes:** Zum Thema Regeln und Prinzipien: Es ist schon darauf hingewiesen worden: Der Unterschied besteht darin, dass ein Prinzip mit gegenläufigen anderen Prinzipien, Rechten, Interessen in einen Ausgleich gebracht werden muss. Die Entscheidung, ob man ein solches neues Prinzip in die Verfassung schreibt, wirft die Frage auf: Nimmt diese Abwägung, die sich jedes Prinzip gefallen lassen muss, die Politik vor, oder ist diese Abwägung eine juristische, von Gerichten vorzunehmende Operation? – Das ist der entscheidende Unterschied. Deswegen führt der Hinweis auf den Prinzipiencharakter des Subsidiaritätsprinzips nicht weiter.

Es bleibt dabei: Auch als Prinzip bleibt es ein juristisches Prinzip und damit ein Instrument in der Hand von Gerichten in Abgrenzung zur Politik. Deswegen komme ich zu dem Ergebnis, dass auch der Hinweis auf den Prinzipiencharakter nichts daran ändert, dass dieses Prinzip überflüssig und im Hinblick auf das Verhältnis von Politik und Gerichtsbarkeit gefährlich ist.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach:** Ich muss Ihre Hoffnung leider auch enttäuschen, dass man sich von der Dogmatik erhofft, mit der Unterscheidung von Prinzip und Regel irgendeine Form von Konkretisierung und Handhabbarmachung dieses Prinzips leisten zu können. Ehrlich gesagt: In der Rechtstheorie wird diese Unterscheidung auch als wenig handhabbar, wenig aussagefähig und letztlich als lediglich graduelle Unterscheidung kritisiert. Auch von der Rechtstheorie kann man sich also wenig erhoffen.

Die Frage ist, wem man damit welches Instrument in die Hand gibt. Denken Sie – das habe ich wiederholt gesagt – auch gewaltenteilungstheoretisch darüber nach, was Sie in die Verfassung schreiben und wen Sie damit wozu ermächtigen; dann wird auch ein Schuh daraus. Sie schreiben ein sehr abstraktes Prinzip hinein – das ist schön für die Zukunft, damit kann man in der Zukunft auch alles Mögliche machen, und Offenheit ist natürlich eine wichtige Funktion von Prinzipien. Aber wenn man es um das Verhältnis von Parlament und Gerichten geht, gibt man den Gerichten damit etwas in die Hand, um die parlamentarische Willensbildung zu beschneiden – Punkt. Etwas anderes kann ich Ihnen daraus nicht herleiten, und das wird auch die Rechtsdogmatik nicht können.

Insofern ist die Frage: Wen wollen Sie ermächtigen: sich selbst als Parlamentarier oder die Gerichte?

Herr Prof. **Dr. Kutscha**: Mehreren Kolleginnen und Kollegen stimme ich durchaus zu, was das Prinzip der Subsidiarität betrifft. Ich halte auch nichts davon, es in die Verfassung aufzunehmen. Ich glaube, das sollte auch deutlich geworden sein.

Die andere Seite ist natürlich, dass sehr viele gesellschaftliche Konflikte in Deutschland juridifiziert werden, wenn man so will. Das heißt, alles landet letztlich beim Bundesverfassungsgericht. Wir haben z. B. in Berlin jetzt einen Streit um das Tragen des Kopftuches von Lehrerinnen an Schulen. Das liegt natürlich daran, dass das Bundesverfassungsgericht – und zwar durchaus nicht einheitlich –, sich allein auf die Glaubensfreiheit in Art. 4 stützend, weitgehend das Recht von Muslima gewahrt hat, und sagt: Ihr dürft auch als Lehrerinnen ein Kopftuch tragen. – Man sollte also nicht die Illusion haben, dass man dem Bundesverfassungsgericht alles entziehen kann. Ich glaube, damit müssen wir einfach leben.

Ich finde es auch richtig – damit vertrete ich in gewisser Weise eine Gegenposition –, dass bestimmte Dinge in die Verfassung hineingeschrieben werden, wenn auch nicht gerade das Prinzip der Subsidiarität. Herr Schäuble hat vor vielen Jahren, als er noch nicht Minister war, in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ beklagt, dass die Verfassung – damit meinte er das Grundgesetz – zu häufig die Fessel sei, die den Bewegungsspielraum der Politik lahmlegt. Das ist in der Tat die Funktion der Verfassung, den Bewegungsspielraum der Politik lahmzulegen und ihr ganz bestimmte Vorgaben zu machen.

Damit noch einmal zu der Frage des Privatisierungsverbots, bei der ich auf sehr viel Widerstand gestoßen bin: Meine Damen und Herren, ich habe noch ein ganz gutes Gedächtnis, auch wenn ich schon im Ruhestand bin. Vor etlichen Jahren gab es in Hamburg einen Volksentscheid gegen die Privatisierung der dortigen Krankenhäuser. Der Hamburger Senat – die dortige Bezeichnung für die Landesregierung – hat die Privatisierung trotzdem durchgezogen. Vor wenigen Wochen konnte man im „Spiegel“, der nun sicherlich nicht der Wirtschaftsfeindlichkeit verdächtigt wird, nachlesen, wie es in diesen Asklepios-Krankenhäusern zugeht. Meine Damen und Herren, wenn man sich die dortige Arbeitshetze und die Arbeitsbedingungen anschaut, muss man sagen: Man kann nur hoffen, nicht in ein solches Krankenhaus eingeliefert zu werden.

Herr Prof. **Dr. Dr. Eichenhofer**: Noch einmal zu Art. 27: Das Urheberrecht liegt bei der Weimarer Reichsverfassung, in Art. 151. Das habe ich schon gesagt.

(Heiterkeit – Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn: Das musste noch mal gesagt werden!)

Da waren Sie leider nicht da.

Zu der Problematik „Prinzip“: Ich bin nicht der Meinung, dass die Verfassung Prinzipien formulieren sollte. Das ist Sache der Rechtswissenschaft. Im Strafgesetzbuch steht auch nicht das Schuldprinzip, im BGB steht nicht das Schuldprinzip im Deliktsrecht, sondern es stehen Normsätze darin, und die Rechtswissenschaft gewinnt aus diesen Normsätzen Prinzipien. Das ist die Aufgabenverteilung. Das ist genau das Argument, das ich auf die Frage von Herrn Pax gesagt habe: Das Subsidiaritätsprinzip erklärt vieles, aber Erklärungen von Recht sind nicht Gegenstand von Rechtsetzung. – Das ist meine These.

Was Sie zu Esser sagen: Ich habe bei ihm studiert und auch seine Bücher sehr intensiv studiert. Die Schrift „Grundsatz und Norm“ hat das Problem zum Gegenstand, wie das Fallrecht rechtswissenschaftlich aufzuarbeiten ist. Das Fallrecht wird dann in Prinzipien dargestellt. Man kann natürlich darüber nachdenken, ob die aus Fallrecht entwickelten

Prinzipien zu einem Rechtssatz geformt werden, z. B. dass man das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens, um ein staatsrechtliches Beispiel zu nehmen, zum Gegensatz eines Normensatzes macht. Darüber kann man durchaus reden. Das Problem ist aber – und das scheint auch mit dem Vorschlag Subsidiarität verbunden zu sein –: Wenn dieses Prinzip so allgemein ist, dass es zwar erklärt, aber nichts mehr sagt, nur noch eine Sprachform für einen normativen Zusammenhang darstellt, ohne selbst etwas darüber hinausgehend zu sagen, dann eignet es sich nicht als Normensatz. – Das ist die Quintessenz meiner Antwort auf den Vorschlag, Subsidiarität als Prinzip in die Verfassung aufzunehmen.

Herr Prof. **Dr. Feld:** Es ehrt mich, dass Sie mich in den Reigen der Juristen aufnehmen, aber ich kann im Hinblick auf das, was meine Kolleginnen und Kollegen zuvor gesagt haben, dass ein Prinzip nicht als Rechtsnorm – und schon gar nicht in der Verfassung – aufgeschrieben werden sollte, nur feststellen, dass mich das ziemlich stark wundert. Wo denn sonst, wenn nicht in der Verfassung? Herr Eichenhofer sagt: „am liebsten gar nicht“, aber ich habe nach häufiger Lektüre des Grundgesetzes festgestellt: Da ist das Sozialstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip enthalten, und wir haben die Prinzipien explizit in die Verfassung, die Grundgesetz heißt, und auch in Landesverfassungen aufgenommen. Also: Warum nicht?

Natürlich ermächtigt das die Gerichtsbarkeit, es ermächtigt allerdings auch dieses Haus, sich auf dieser Basis zu überlegen, welche Gesetze es erlässt. Das Prinzip steht zwar nicht im Strafgesetzbuch und im BGB, aber sehr wohl in Verfassungen. Von daher kann ich jetzt nicht ganz verstehen, wie die stark die Opposition meiner Juristenkollegen hinsichtlich einer Aufnahme eines Prinzips als Rechtsnorm in die hessische Landesverfassung zu interpretieren ist.

Abg. **Christian Heinz:** Ich möchte auf die sehr klaren Ausführungen von Herrn Prof. Hermes ganz am Anfang dieses Abschnitts zurückkommen, dass eine Verfassung nicht zu viele Vorschriften enthalten soll, die keine praktischen Auswirkungen haben, sprich: keine normative Kraft haben. Einige Kollegen von Ihnen – Herr Eichenhofer und andere – haben sich hierzu ja auch schon geäußert, dass ihnen die bisherige Verfassung gut gefällt, aber das ist anscheinend mehr eine emotionale Frage.

Ich möchte auf die Kernaussage seiner Stellungnahme und seines Vortrags zurückkommen, und würde mich freuen, wenn Frau Prof. von Achenbach und auch Herr Prof. Müller-Franken, die sich dazu beide noch nicht so eingelassen haben wie die anderen Kollegen, vielleicht noch dazu äußern und ihre Einschätzung abgeben könnten.

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken:** Ich wollte bezüglich der Sorge der Überbeanspruchung der Gerichtsbarkeit noch kurz sagen: In der Tat wird das sicherlich den Staatsgerichtshof beschäftigen, aber er wird natürlich auch nicht wesentlich anders als das Bundesverfassungsgericht sagen: In Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik – das sind ja die beiden Fälle – hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. Das wird immer gesagt. Die Sorge, dass sich der Staat jetzt der Kindertagesstätten annimmt, sofern er es begründet – es geht ja hier um die Begründung –, und der Staatsgerichtshof dazwischengehen wird, ist nicht naheliegend.

Die Frage, Herr Abg. Heinz, zur Wirtschafts- und Sozialverfassung: Ich denke, was Kollege Hermes gesagt hat, trifft es auf den Punkt. So schön die Verfassung in der geschichtli-

chen Betrachtung sein mag, so fortschrittlich Art. 27 ff. auch sein mögen: Sie sind totes Recht. Die Frage ist, ob man diese alten Vorschriften fortführen sollte, wenn man die Verfassung so gründlich neu diskutiert und mit Änderungen versieht. Davon würde ich abraten, weil das auf die gesamte Verfassung ausstrahlen kann und ihre gesamte Normativität schwächt. Aus dem Grunde würde ich auch bei den Vorschriften, die nicht mehr mit Gesetzgebungskompetenz unterlegt sind – vor allem im Arbeits- und Sozialrecht –, dringend empfehlen, diese Normen durchzumustern und zu streichen, wie Herr Hermes sagt.

Herr Prof. **Dr. Hermes:** Ich weiß gar nicht, ob die Frage an mich gerichtet war – ich sehe mich jetzt bestätigt, aber vielleicht kann ich noch einmal in zwei Sätzen mein Votum zusammenfassen –: Erstens sollte man die Vorschriften in Art. 27, von denen man sagen kann, hier verspricht die Landesverfassung etwas, was das Land Hessen mangels Kompetenz nicht umsetzen kann, genau in den Blick nehmen und sie streichen oder ändern. Der zweite Punkt betrifft die Vorschriften, die durch die zwischenzeitliche soziale und wirtschaftliche Entwicklung überholt sind, Beispiel: Achtstundentag.

Ich würde also für das Ausmisten oder Entrümpeln, wenn Sie diese etwas despektierlichen Ausdrücke erlauben, plädieren. Das heißt nicht, dass man historisch wichtigen Bestand vollkommen beseitigt. Art. 27 ist die zentrale Vorschrift, die beibehalten und, wie vorhin besprochen, ergänzt werden sollte. Aber was die Sozialisierung von Unternehmen und die Bodenreform angeht, sehe ich in solchen Vorschriften nur eine Schwächung ihrer Normativität und keinen historisch erhaltenswerten Bestand.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach:** Herr Heinz, könnten Sie einmal kurz präzisieren, was Sie von mir wissen möchten?

Abg. **Christian Heinz:** Mich würde einfach Ihre Einschätzung zu den Ausführungen von Herrn Prof. Hermes zur Frage der Schwächung der normativen Kraft der Verfassung durch Vorschriften ohne Wirkungskraft interessieren.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach:** Vielen Dank. – Letztlich kann man ein historisches Dokument haben, das man in seiner historischen Zeit als interessant und vielfältig bewertet, aber wenn man eine moderne Verfassung haben will, die eine normative Wirkung, eine Gestaltungswirkung auf die Gesellschaft und die Wirtschaft ausübt, muss man sich solcher Vorschriften entledigen, die schon wegen der Auslegung des Grundgesetzes und der Maßstäbe, die sich da entfaltet haben, gar keine Wirksamkeit mehr entfalten können.

Deswegen würde auch ich sagen: Den Denkmalcharakter dieses alten Dokuments kann man auch dadurch aufrechterhalten, dass man ihn in eine Vitrine stellt. Aber eine wirksame, gestaltungsfähige Verfassung muss man mit präziseren Kriterien und Vorschriften aufladen, die angesichts der heutigen Umstände eine tatsächliche Gestaltungswirkung haben. Ich würde deswegen auch sagen: Alles, was nach Bundesrecht ohnehin nicht geht – Sozialisierung etc. – kann man auch herausstreichen, weil es keine Realisierungswirkung hat.

(Herr Nešković: Aber wir haben Art. 15!)

Herr **Wagner**: Herr Prof. Eichenhofer, ich finde sehr positiv, was Sie gesagt haben. Trotzdem eine Frage, damit sich die Juristen nicht in einem selbstreferenziellen System, wie Luhmann formuliert, wiederfinden: Ich arbeite beruflich im Bereich Migration, Integration und politische Bildung. Ich arbeite mit dem Begriff „Verfassungspatriotismus“. Das heißt, ich vermittele den Menschen keine differenzierten rechtlichen Positionen, sondern laufe umher und verteile die Hessische Verfassung; die kennt kein Schwein, um das mal ein wenig flach zu sagen. Eine Verfassung hat immer auch eine Außenwirkung. Das wäre noch einmal eine andere Perspektive, die man hinzunehmen sollte, die also nicht die differenzierten juristischen Fragen tangiert, sondern die Frage, ob es nicht allgemein auch eine Bedeutung für das „Verkaufen“ einer Verfassung in der Bevölkerung hat, wenn ein Prinzip aufgenommen werden soll.

Vorsitzender: Ist die Frage an alle Sachverständigen gerichtet?

Herr **Wagner**: Ja, weil ich ihnen in vielen Dingen zustimme, aber sie gerade auch gesagt haben, es sei im Einzelnen geregelt. Man kann mit den Menschen draußen im Lande keine juristischen Einzelheiten debattieren, sondern da geht es um Grundsätze, um Prinzipien, um Vorstellungen. Dieser Punkt ist mir wichtig.

Herr Prof. **Dr. Dr. Eichenhofer**: Ich ergreife gern das Wort. – Natürlich muss die Verfassung Grundsätze und Grundsätze von Lebensordnungen regeln. Die Wirtschafts- und Sozialordnung eines Landes ist ein solcher Grundsatz. Wenn man da sagt: „Die Wirtschafts- und Sozialordnung muss die Würde anerkennen und den Persönlichkeitsschutz in den Mittelpunkt stellen“, dann ist das eine fundamentale Aussage, die im Übrigen überhaupt nicht überholt ist. Ich weiß nicht, was daran verstaubt sein soll. Das ist die Grundlage unserer Existenz, und wenn die Verteidiger der Marktwirtschaft die Frage stellen: „Warum haben wir eine Marktwirtschaft?“, dann doch nicht, weil dabei mehr herauskommt, weil es effizienter ist, sondern weil sie mit den Vorstellungen von Freiheit und Konsumentenzufriedenheit und -souveränität verbunden ist. Dazu muss die Wirtschaftsordnung diesem Anliegen aber voll und ganz entsprechen, und darüber wird gestritten.

Insoweit ist dieses Prinzip überhaupt nicht veraltet. Nicht einmal der Achtsturentag ist veraltet, Herr Hermes; er ist keineswegs out of time. Es gibt zurzeit in Brüssel eine Diskussion über die Arbeitszeitrichtlinie. Gegenstand dieser Diskussion ist, ob man den Achtsturentag im Hinblick auf die vernetzte Internetwelt usw. aufgibt und elf oder zwölf Stunden arbeitet. Ich will nicht kommentieren, ob das richtig oder falsch ist, sondern ich will daran erinnern, dass die scheinbar erledigten Fragen keineswegs erledigt sind. Wenn wir auf die heutige Zeit schauen, sind diese Fragen nach wie vor aktuell. Man muss ja nicht dieselben Folgerungen ziehen, man kann ja sagen: Wir gehen vom Achtsturentag weg, der einen bestimmten historischen Hintergrund hat. Das muss man sich aber gründlich überlegen.

Was soll eine Verfassung enthalten? Sie soll die wesentlichen Prinzipien, ja in der Tat Regeln über das Leben in einem Lande festhalten. Zu diesen wesentlichen Prinzipien in einem Lande gehören natürlich auch Aussagen zu Wirtschaft und Sozialem. Das scheint mir wichtig zu sein, auch wenn das Land nur begrenzte Zuständigkeiten hat. Immerhin muss das Land das Bundesrecht anwenden, und in der Tat ist das Land als politischer Akteur wesentlich am Wirtschafts- und Sozialleben beteiligt. Deswegen muss eine Landesverfassung Aussagen dazu treffen; das ist klar. Aus diesem Grunde ist das für meine Begriffe auch gar kein Window Dressing oder so etwas, es ist auch kein historischer Tradi-

tionsbestand. Es gibt Verfassungen anderer Staaten – die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich sowie Frankreich gehören dazu –, die in der Tradition einer sehr alten Verfassungsentwicklung leben.

Ich will es auf den Punkt bringen: Die Ablösung Schottlands im Jahre 1995 wurde damit gerechtfertigt, dass ein Beschluss des schottischen Parlaments aus dem Jahre 1707 aufgehoben worden ist, weil man erkannt hat: Die Vereinigung des schottischen Parlaments mit dem Parlament von Westminster war ein Fehler. Daraufhin wurde die schottische Regierung wieder eingeführt und zog in dieselben Gebäude ein, die sie 1707 verließ. Diese Art von Kontinuität von Verfassung begegnet uns im Vereinigten Königreich oder in den Vereinigten Staaten. Wir sollten dankbar sein, dass wir über eine längere Kontinuität der Verfassungsbildung in Deutschland verfügen, die bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Das ist nicht alles Gerümpel oder out of time, sondern ein bestimmendes Element unseres Lebens. Wir leben in dieser Kontinuität, und schon in zehn Jahren werden andere über die Frage diskutieren, ob das, was in diesen Tagen für aktuell gehalten wird, noch aktuell ist. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass man sich einen Normenbestand über die Zeit bewahrt. Genau das ist die Funktion der Verfassung.

Herr **Dr. Kraushaar**: Meine Frage richtet sich noch einmal an Prof. Dr. Müller-Franken, zum zweiten Teil Ihres Vorschlags zum Gewaltmonopol: Führt der traditionelle, erkennbare Begriff der physischen Gewalt – Polizei und Militär –, der hier im Hintergrund steht, nicht möglicherweise dazu, dass der Staat seiner Funktion als Schutzgemeinschaft gegenüber digitalen Formen der Gewaltausübung – ich denke da an Diskussionen, die der Staat im Moment mit großen Anbietern wie Google, Amazon und dergleichen führt – mit Blick auf die Zukunft nicht mehr gerecht werden kann? Vor allen Dingen möchte ich fragen: Ist der Staat möglicherweise auf die Gesellschaft angewiesen, um seine Schutzfunktion ausüben zu können? Mich würde interessieren, wie Sie einem komplexeren Gewaltbegriff vor dem Hintergrund Ihres Vorschlags gegenüberstehen.

Herr Prof. **Dr. Müller-Franken**: Nach Max Weber macht das Monopol physischer Gewaltbarkeit den Staat aus. Das ist das klassische Gewaltverbot. Das finden wir zunächst in der Norm, und es ist die Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, dass physische Gewalt dem Staat vorbehalten ist.

Sie fragen jetzt: Gibt es nicht auch Auswirkungen auf die Freiheit der Bürger, die sich zwar nicht in physischer Gewalt, aber digital äußert? – Google und ähnlichen Großunternehmen beschneiden Freiheitsrechte, und die Frage ist, ob die Freiheit der Bürger nicht auch vor solchen Einwirkungen geschützt werden muss. In der Tat; das ist aber eine Frage der grundrechtlichen Schutzpflicht. Die Grundrechte entbinden, wie wir wissen, nicht von Schutzpflichten und verpflichten den Staat, sich hier schützend vor den Bürger zu stellen. Da muss natürlich der private Anbieter per Gesetz in die Pflicht genommen werden, bestimmte Standards der Datensicherheit zu setzen und die Sicherheit des Persönlichkeitsrechts zu wahren. Das ist eine staatliche Aufgabe und muss auch staatlich geregelt werden.

Nun haben wir das Problem der international agierenden Unternehmen – das ist jetzt ein Sonderfall –; aber die grundsätzliche Frage ist so zu beantworten, dass der Staat selbstverständlich die Pflicht hat, sich schützend vor den Bürger zu stellen und Freiheitsbeeinträchtigungen, seien sie nun physischer Natur oder in einer etwas subkutan daherkommenden Weise, entgegenzuwirken. Das ist damit aber nicht ausgeschlossen. Es geht hier nur darum, dass klargestellt sein muss, dass die Gesellschaft im Bereich der physischen Gewaltbarkeit keine Aufgaben hat.

Vorsitzender: Danke schön. – Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen zu diesem Punkt vor.

(Wortmeldung des Herrn Prof. Dr. Dr. Will)

– Zu spät. Einverstanden?

(Herr Prof. Dr. Dr. Will: Eine kurze Frage!)

– Das ist sehr gefährlich, weil eine Frage von Ihnen 20 Minuten Antworten bedeuten.

(Herr Prof. Dr. Dr. Will: Ich will nur zwei Experten fragen!)

– Gut. Dann fassen Sie sich bitte kurz. Ich bitte auch um eine kurze Antwort.

Herr Prof. **Dr. Dr. Will:** Ich fasse mich superkurz. – Herr Eichenhofer, wir beide lieben die Weimarer Reichsverfassung, wir beide lieben die Hessische Verfassung. Ich allerdings sage, anders als Sie, dass die Hessische Verfassung da besonders stark ist, wo sie über die Weimarer Reichsverfassung hinausgeht, wo sie aus den Fehlern der Weimarer Reichsverfassung gelernt hat, insbesondere dadurch, dass sie Grundrechte zu Recht zu einklagbaren Rechtspositionen gemacht hat.

Noch einmal kurz zur Wirtschafts- und Sozialverfassung: Da ich die Hessische Verfassung liebe, bin ich da auch ein bisschen beckenmesserisch. Der Begriff der Sozial- und Wirtschaftsordnung kommt in der Weimarer Reichsverfassung nicht vor. Er ist neu; die CDU und das Land Hessen haben ihn in die Verfassungsdiskussion eingebracht. Dem Geiste nach haben Sie natürlich völlig recht, aber der Begriff ist neu in der hessischen Verfassung.

Zu Herrn Feld: Sie betreiben ja spannende Forschung zu den mittelbaren Effekten, wie sich direkte Demokratie auf rationale Staatsführung, auf Governance und Ähnliches auswirkt. Gibt es eigentlich Forschung dazu, wie sich das Subsidiaritätsprinzip auswirkt? Wäre es nicht ökonomisch sinnvoll, einmal zu erforschen, wie sich die Existenz eines Subsidiaritätsprinzips auf Rationalität und Good Governance und Ähnliches auswirkt?

Herr Prof. **Dr. Feld:** Keine 20 Minuten, ganz kurz und knapp: Egal ob bei der Forschung zum Thema direkte Demokratie oder bei der Forschung zu Fragen der Subsidiarität oder Dezentralisierung: Es ist immer wichtig, wenn man etwas empirisch untersuchen will, dass man diese Elemente auch eng genug fasst. Ich kann bei der Forschung zur direkten Demokratie die einzelnen Instrumente relativ gut identifizieren und sagen, wie sich das Schweizer Finanzreferendum auf Kantonsebene auf die öffentlichen Finanzen auswirkt, wie sich eine Gesetzesinitiative je nach Schwellenwert auf das Unterschriftenquorum auswirkt, und Ähnliches. Das heißt, ich habe juristisch relativ eng gefasst, was das Instrument bedeutet.

Das ist beim Subsidiaritätsprinzip schwieriger. Die Interpretationen, die ich als enge Interpretationen eben als sinnvoll dargestellt habe, sind gerade auch in Bezug auf das Verhältnis von Land und Kommunen, wenn wir über die Landesverfassung reden, natürlich dann auch breiter, wenn wir über Mehrebenensysteme reden. Da kommen andere Institutionen ins Spiel, beispielsweise: Wie ist der Finanzausgleich ausgestaltet? Können wir das in irgendeiner Form konkreter fassen? Haben – um ein Beispiel in der bundes-

deutschen Diskussion heranzuziehen – die Grenzabschöpfungsraten, die sich durch das Finanzausgleichssystem ergeben, die in der Theorie behaupteten negativen Anreizwirkungen? Wie wirken sich Wettbewerbselemente und die Fragmentierung in eine Vielzahl von Kommunen aus? Gibt es da optimale Werte oder Ähnliches? – Diese Forschung existiert, ist aber nicht an der Frage der Existenz oder Nichtexistenz des Subsidiaritätsprinzips festzumachen, sondern versucht, in der Dimensionierung die genauen Instrumente herauszufinden und ihre Wirkungsweise zu identifizieren.

Vorsitzender: Letzte Wortmeldung zu diesem Punkt hat Herr Prof. Eichenhofer.

Herr Prof. **Dr. Dr. Eichenhofer:** Ich gebe mich kampflos geschlagen.

(Heiterkeit)

Vorsitzender: Ich danke Ihnen. – Ich würde mit Ihnen jetzt gern über den weiteren Verlauf reden. Ich schlage vor, dass wir eine Viertelstunde Pause machen und dann das neue Kapitel anschneiden, für eine Mittagspause unterbrechen und es danach beenden. – Können wir so vorgehen? – Dann unterbreche ich die Sitzung.

(Unterbrechung von 11:22 bis 11:47 Uhr)

Vorsitzender: Ich eröffne die unterbrochene Sitzung. Wir kommen nun zum nächsten Themenkomplex der Anhörung: Staatsziele in der hessischen Verfassung.

Ich bitte zunächst Herrn Professor Grzeszick um seine Ausführungen. Wir haben gelesen, was Sie uns geschickt haben. Sie versuchen, in fünf Minuten noch einmal die Punkte, die Ihnen wichtig sind, herauszuholen.

Herr Prof. **Dr. Grzeszick:** Sehr geehrte Damen und Herren! Sie haben sich eine Verfassungsreform vorgenommen. Das ist ein zentrales und wichtiges Werk, weil eine Verfassung ja die rechtlichen Grundregelungen des Gemeinwesens beinhaltet. Deswegen bedanke ich mich für die Einladung zu diesem Bereich.

Sie haben mich gebeten, Auskunft zu geben zu möglichen Ansätzen für eine Reform der Landesverfassung im Bereich der Staatsziele zum einen im Allgemeinen, zum anderen für konkrete Staatsziele. Die Einzelheiten finden Sie in der schriftlichen Stellungnahme. Ich möchte deshalb versuchen, ganz kurz vorab nur die wesentlichen Gesichtspunkte wiederzugeben.

Zunächst zum Allgemeinen: Was gibt es zum Thema Staatsziele in Landesverfassungen zu sagen? Es ist nicht ganz unproblematisch, Staatsziele in Verfassungen festzuhalten, alldieweil diese in einem spezifischen verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnis stehen. Sie sind zwar rechtlich verankert und gelten dann als Recht, enthalten aber nur begrenzt genaue Vorgaben im Ergebnis bestimmter Ziele, die zudem im ganz überwiegenden Regelfall nur objektiv rechtlich wirken, nicht also im Klagewege durchgesetzt werden können. Deswegen verbleibt in der Sache aufgrund dieser Eigenart ein nur eingeschränkter Korridor für eine sinnvolle Verwendung. Staatsziele dürfen nicht zu genau sein; sonst sind sie zu schmal und partiell, eventuell auch zu intensiv, und sie werden

aufgeladen. Sie dürfen aber nicht zu pauschal sein. Sie sollen keine allgemeinen Versprechungen enthalten, die die Verfassung in der Realität nicht einlösen kann. Staatsziele haben also eher Appell- oder Hilfsfunktion und bewirken selten eine echte unmittelbare Steuerung oder Begrenzung der staatlichen Organe.

Was Sie dann wahrscheinlich noch überlegen werden oder schon überlegt haben, ist: Wo sollten Sie die Staatsziele systematisch positionieren? Sie können dies tun, wie es bisher erfolgt ist, bis auf eine Ausnahme, bei der Sie zu den fachlich-thematisch einzelnen Regelungen ergänzend oder erweiternd einzelne Dinge vorsehen. Für das Ehrenamt zum Beispiel könnte man an Art. 25 denken, Kultur Art. 62, Art. 62a. Sie könnten aber auch getrennt Staatsziele in einem eigenen Abschnitt zusammenziehen. Und hier könnte es sich anbieten, den Abschnitt 2a weiter auszubauen, dass Sie sozusagen das, was Sie jetzt neu regeln oder zusammenführen, insgesamt zu einem Unterabschnitt Staatsziele zusammenziehen. Das würde generisch in den bisherigen Verfassungsaufbau passen und würde Sie einer umfassenden textlichen Gesamtrevision entheben, die sonst nur schwer zu bewältigen ist.

Wenn Sie das tun, das in den Abschnitt 2a hineinzunehmen, sollten Sie vielleicht nicht von Staatszielen generell reden, da sonst sofort die systematische Frage kommt: Sind denn alle und nur die Vorschriften, die dort sind, Staatsziele, und wie ist es mit den weiteren Vorschriften, die verteilt über die Verfassung doch noch Staatsziele beinhalten können? Sie sollten also einzelne Staatsziele aufzählen, hineinnehmen, auch im Titel nennen, aber nach Möglichkeit keine abschließende Regelung treffen, damit hier systematisch keine Probleme entstehen können.

Insgesamt – Sie merken es schon – ist meine Grundstimmung und auch die der ganz überwiegenden Literatur zum Bereich der Staatsziele insoweit eher etwas zurückhaltend. Sie sollten in Kenntnis der Grenzen von Staatszielen diese angemessen ausgestalten, sinnvoll verwenden und dabei beachten, was allgemein für das Verfassungsrecht gilt. Sie sollten nur das festhalten, was grundsätzlich konsentiert ist, allgemeinere Bedeutung hat und von Dauer sein soll, und alles andere dem einfachen Recht überlassen oder gar nicht verrechtlichen, sondern der politischen Gestaltung überlassen. Sie sollten also mit einem Wort das Verfassungsrecht nicht überfordern und damit die Verfassung nicht delegitimieren.

Ehe ich zu den einzelnen vier genannten Staatszielen komme, noch ganz kurz ein zweiter spezifischer Aspekt. Es geht hier um eine Landesverfassung. Das heißt, Sie müssen darauf achten, dass Sie die Staatsziele vor allem auf die Bereiche sinnvoll zuschneiden, bei denen das Land Kompetenzen hat. Und da Staatsziele nicht nur, aber ganz überwiegend letztendlich den Gesetzgeber anvisieren, kann es sinnvoll sein, die Staatsziele auf die Sachmaterien zuzuschneiden, für die das Land die Kompetenz ganz überwiegend oder originär hat, bei denen also keine bundesrechtlich kompetenziellen oder sachlichen Überformungen und auch keine unionsrechtlichen vorliegen.

Daraus folgt dann auch eine zweite Tendenz, nämlich dass Sie Staatsziele im Bereich des Ehrenamtes der Kultur relativ großzügig vorsehen können – könnten, wenn Sie möchten –, vor allem in Bezug auch auf den kommunalen Bereich; das ist der Bereich der Kultur, in dem das Land noch originäre Kompetenz hat.

In den beiden anderen genannten Unterzielbereichen Wohnen und Infrastruktur werden Sie eh an das Problem kommen, Bereiche mit zu erfassen, die bundesrechtlich schon teilweise sehr intensiv geregelt sind, verfassungsrechtlich und einfachrechtlich, und müssen sich dann der Frage stellen, ob es Sinn macht, in dem Bereich noch ein

landesverfassungsrechtliches Staatsziel mit aufzunehmen. Einzelheiten dazu kommen sogleich.

In aller Kürze zu den einzelnen Staatszielen:

Zunächst zum Staatsziel Ehrenamt. Das ist, wie gesagt, bereits zum Teil in der Verfassung verankert, nämlich in Art. 25 der Landesverfassung, aber sehr spezifisch. Zum einen ist es als Pflichtigkeit ausgeformt, zum zweiten in Bezug auf den Blick auf Ehrenämter, die Sie in Staat und Gemeinde wahrnehmen können. Hier könnten Sie überlegen, den Blick etwas zu öffnen und auch diejenigen Ehrenämter mit hinzunehmen, die nicht unmittelbar staats- oder kommunengebunden sind, die wir – neudeutsch – zivilgesellschaftlich oder – altdeutsch – gemeinorientiert jeweils in der Kommune lassen, und ob Sie eine allgemeine Forderung aufnehmen, dass es ein Staatsziel des Landes sei, allgemein Ehrenämter zu fördern.

Sie werden dann systematisch die Schwierigkeit haben, dass dies zur Pflichtigkeit in den weiteren Bereichen nicht ganz passt, weil Sie keine Pflichten statuieren sollten, die im reinen Privatverhältnis wirken. Das ist immer schwierig und möglicherweise auch grundrechtsrelevant. Deswegen könnte es hier geboten sein, im Ergebnis eine allgemeine Förderpflicht vor den Satz zu stellen, der die Pflichtigkeit bestimmter Ehrenämter in Staatsnähe postuliert. Das wäre eine der Möglichkeiten, mit Art. 25 erweiternd umzugehen und das Staatsziel Ehrenamt zu intensivieren und etwas besser zu verorten.

Weitere Probleme sind wohl nicht zu erwarten, da Sie sich überwiegend im Bereich der Landeskompetenz bewegen und da die allgemeine Dogmatik es unproblematisch ermöglicht, hier abzugrenzen gegenüber reinen Gesetzgebungsaufträgen, vor allem aber abzugrenzen gegenüber subjektiven Berechtigungen. Es wird nicht schwerfallen, zu sehen, dass dieses Staatsziel keine klagbaren Rechte beinhaltet, also nicht in die Nähe von Leistungsrechten oder sozialen Grundrechten kommt. Diese Gefahr ist hier eigentlich relativ gering.

Damit zum nächsten Staatsziel, zum Staatsziel Kultur. Auch hier haben Sie eigentlich ein geeignetes Sprungbrett in der Verfassung. Genauer gesagt: Die Verfassung ist da von einer eigenartigen Asymmetrie; denn das Staatsziel Sport, das häufig in der Nähe zur Kultur gesehen wird, haben Sie bereits in der Verfassung: Art. 62 und Art. 62a sind dafür die einschlägigen Vorschriften. Auch hier wäre dem Text nach eine Ausweitung relativ unproblematisch möglich, indem Sie hier „Kultur“ einfügen oder einen generellen Chapeau-Kapitel-Vorsatz schaffen im Sinne einer allgemeinen Kulturförderung. Andere Landesverfassungen haben dieses bereits. Da zeigt die Erfahrung, dass auch hier das Konfliktpotenzial zu anderen Vorschriften relativ gering ist. Zugleich hat das Land originäre Kulturkompetenz im schulischen Bereich, aber auch darüber hinaus, Kultur ist einer der Bereiche, in denen die originäre und verbleibende Landeskompetenz wohl noch ihre große Bedeutung hat. Deswegen ist es hier unproblematisch möglich, ein entsprechendes Staatsziel einzufügen.

Sie könnten, wie gesagt, das auch in einem allgemeinen Abschnitt 2a gesammelt hinzuziehen. Aber der Art. 62 ist ja auch eine geeignete Normebene, um eine entsprechende Änderung des Textes und damit des Verfassungsinhaltes vorzunehmen.

Damit komme ich zum vorletzten Staatsziel, zum Staatsziel Wohnen. Da ist die Lage etwas anders, und zwar betrifft das einen Bereich, der in erheblichen Teilen doch schon bundesrechtlich präformiert ist und kompetenziell weggelagert ist. Das betrifft auch das

Verfassungsrecht; denn der Schutz der Wohnung als Privatsphäre ist durch grundrechtliche Garantien schon relativ intensiv abgedeckt.

Hinzu kommen Schutzpflichten aus einem Teil der menschenwürdigen Existenz, die Mindestversorgung. Auch das ist bundesverfassungsrechtlich schon präformiert. Dazu kommen bereits die Möglichkeiten weitergehender Förderungsmittel und teilweise auch Aufträge vor allem in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip, das gleichfalls bundesverfassungsrechtlich verankert ist. Das heißt, Sie haben hier bereits in ganz erheblichen Teilen eine Überlagerung durch die Bundesverfassung.

Zum zweiten Teil sind Sie hier in Bereichen unterwegs, die bundeseinfachgesetzlich geregelt sind. Vor allem die Vorschriften des Baugesetzbuches, aber auch andere allgemeinere planungsrechtliche Regelungen führen hier dazu, dass das Land bei diesem Staatsziel nur einen Teil überhaupt sinnvoll in Anspruch nehmen kann. Sie haben hier also ganz erhebliche bundesrechtliche Einflüsse.

Wenn Sie sich darüber hinaus mit diesem Staatsziel auseinandersetzen, werden Sie sehen: Es gibt zwei weitere Probleme, und zwar werden Sie die Schwierigkeit haben, dass Sie dann, wenn das Staatsziel konkretisiert werden und konkretere Aufträge beinhalten soll, relativ schnell in die Nähe der Probleme kommen, die leistungsrechtliche Einzelvorschriften beinhalten. Sie kommen in die Nähe von Vorschriften, die originäre verfassungsrechtliche, dann grundrechtsähnliche Leistungspositionen beinhalten. Das hat hier zwei Aspekte, vor allem einen zentralen Aspekt wie bei allen sozialen Leistungsrechten. Sie müssten sich über die Finanzierbarkeit Gedanken machen. Konkreter: Sie müssten sich Gedanken darüber machen, dass ein Teil der Finanzierbarkeit verfassungsrechtlich determiniert ist. Und diese Vorrangwirkung ist relativ weitgehend. Es gibt zwar einen allgemeinen Vorbehalt der Funktionsfähigkeit des Staates. Der kann aber valide eigentlich nur in Notstandssituationen gegenüber verfassungsrechtlichen Leistungstiteln eingewandt werden. Im Übrigen hätten Sie dann, wenn es ein echtes Forderungs- und Förderungsrecht wäre, einen verfassungsunmittelbaren Anspruch, der vorrangig vor anderen Zielen zu bedienen ist, und damit steht auch keine Abwägung mehr offen. Das ist also eine relativ zentrale und weitreichende Entscheidung, der Sie sich stellen müssen.

Die zweite Frage ist dann die der Kollision mit weiteren Garantien, vor allem freiheitsrechtlichen Garantien immer dann, wenn Sie aus einem entsprechenden Staatsziel Wirkungen ableiten, die Rechte von Bürgern beeinträchtigen können. Das wären hier vor allem der Bereich der Eigentumsfreiheit und der Bereich der Berufsfreiheit. Dann treten Kollisionslagen auf, bei denen dann hier durch die verfassungsrechtliche Verankerung Verfassungsrecht gegen Verfassungsrecht steht, also insoweit die liberalstaatlichen Ansätze der originären Grundrechtsgarantien zurückgedrängt werden können. Ob Sie das wollen, ist eine politische Entscheidung. Der Effekt wird aber eintreten, wenn Sie eine derartig starke Formulierung beinhalten.

Dementsprechend sehen Sie auch, dass die meisten Landesverfassungen, die entsprechende Formulierungen beinhalten, darum bemüht sind, durch Zusätze den Umfang und die Intensität einer entsprechenden Staatszielgarantie an verschiedenen Stellen einzuschränken. Einige Landesverfassungen haben dies. Es wird immer darauf hingewiesen und man bemüht sich darum, die Reichweite der Garantien einzugrenzen, um nach Möglichkeit diese Konflikte nicht ausufern zu lassen, die in der Sache entstehen können.

Letzter Punkt, ganz kurz nur: Sie sollten zudem immer daran denken: Es gibt gewisse bundesstaatliche Grenzen. Die können ganz überraschend sein. Ein Beispielsfall dafür ist

dieses: Wenn Sie einzelne Vorschriften für Räumungsschutz in die Landesverfassung mit hineinnehmen möchten, dann müssen Sie daran denken, dass das Räumungsrecht und Räumungsschutzrecht zum Teil bereits in der Zivilprozessordnung geregelt ist; das ist Bundesrecht. Auch das einfache Bundesrecht geht dem Landes- und auch dem Landesverfassungsrecht vor. Es können also Kollisionslagen zur ZPO und zu anderen Regelungen auftreten. Auch das ist nicht ganz unproblematisch.

Sie merken, da gibt es relativ viel zu berücksichtigen. Ob und wie weit Sie sich dann inhaltlich dazu entscheiden, das dennoch anzugehen, ist selbstverständlich eine politische Frage.

Das betrifft auch das letzte Staatsziel, zu dem ich mich vorab äußern sollte, die Infrastruktur. Die gibt es in zwei Landesverfassungen eingebunden. Als abstraktes Staatsziel der Infrastrukturförderung wäre das ein neuer Schritt nach vorne. Vor allem Baden-Württemberg hat dies schon etwas länger in der Verfassung, Schleswig-Holstein auch. Und Sie sehen, dass dieses Staatsziel Infrastruktur in Baden-Württemberg eingebunden ist in die Frage der gleichwertigen Lebensverhältnisse im gesamten Land. Das ist also eher eine Frage der Gleichverteilung im Land, der Homogenisierung, nicht aber ein originärer Förderungsfaktor, der es wäre, wenn man Infrastruktur für sich isoliert regeln würde.

Die zweite Frage, die sich stellt, wenn man es aus der Homogenisierung heraushebt und zu einem allgemeinen Förderungsziel macht, ist die Frage: Was beinhaltet denn ein derartiges Staatsziel? Ist es auch konkret genug, um es letztendlich dann irgendwo wirken zu lassen? Sie müssten sich dann die Fragen stellen, ob und wie weit dies neben bundesrechtlichen Regelungen interessant ist – vieles von dem, was unter Infrastruktur verstanden wird, ist bundesrechtlich geregelt –, ob und wie weit eine allgemeine Klausel in spezifischen Ressortgarantien, also neben Schule und Verkehr, darüber hinaus sinnvoll ist und ob und wie weit möglicherweise Bindungen oder gar Verpflichtungen hinsichtlich der haushaltsrechtlichen Frage hier ausgelöst werden. Da gilt dann das, was ich zu Garantien im Bereich des Wohnens gesagt habe. Auch das ist eine Frage, die nicht ganz einfach ist.

Deswegen kann es gut sein, sich möglicherweise zu überlegen, in dem Bereich doch eine engere Klausel, wenn überhaupt, zu fassen und sich dann die Haushaltsrelevanz der Förderung in diesem Bereich zu überlegen. Das sind Fragen, die Sie dann letztendlich bei der Konkretisierung entscheiden müssten.

Das wäre – ich hoffe, kurz genug – zusammengefasst das, was ich vorab an Beobachtungen und Empfehlungen hierzu sagen würde. Ich stehe gerne für Rückfragen zur Verfügung und bedanke mich damit zunächst für Ihre Aufmerksamkeit.

Herr Prof. **Dr. Kutscha**: Ich werde etwas eine Gegenposition zu Herrn Grzeszick beziehen. Tatsächlich ist es so, dass unter Juristinnen und Juristen gerade bezüglich des Verfassungsrechts doch eine gewisse Degoutanz besteht gegenüber Staatszielbestimmungen, die – zugespitzt formuliert – als bloße Verfassungslyrik angesehen werden, weil sie eben unerfüllbare Versprechungen machen.

Tatsächlich ist es aber so, dass die Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge“ schon 1983 sehr genau formuliert hat, was Staatsziele leisten und dass sie eben tatsächlich auch Normativität enthalten. Ich darf auf das

genaue Zitat in meinem schriftlichen Text verweisen und werde versuchen, das etwas allgemeiner und ganz kurz zusammenzufassen.

Tatsächlich ist es so, dass dann, wenn ein bestimmtes Rechtsgut Verfassungsrang hat, auch in Gestalt eines Staatsziels, dieses als Gegengewicht zum Beispiel gegen andere Verfassungsgüter, gerade auch gegen Grundrechte, wirken kann. Wir können dies sehr gut sehen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Umweltschutzartikel des Grundgesetzes, zum Art. 20a. Dieser Artikel ist mehrfach ins Feld geführt worden, so zum Beispiel zum Gentechnikgesetz und jetzt – ganz neues Datum – zum Atomausstieg. Es kann also durchaus als Schranke wirken gegenüber wichtigen Grundrechten, die schon mehrfach, zum Beispiel auch von Herrn Grzeszick, genannt worden sind, zum Beispiel das Eigentumsgrundrecht, die Berufsfreiheit, selbst die Wissenschaftsfreiheit, die vorbehaltlos, aber nicht schrankenlos gewährt ist.

Meine Aufgabe besteht darin, nur allgemein etwas zur Staatszielbestimmung zu sagen; nur darum bin ich gebeten worden. Aber erlauben Sie mir vielleicht doch, den Blick auf ein sehr drängendes Problem zu richten, das heute zwar indirekt angesprochen worden ist, aber in meinen Augen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt, nämlich die selbstbestimmte Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Man kann das Ganze auch aus einem Blickwinkel sehen, nämlich aus dem Blickwinkel des Schutzes der Daten. Meine Damen und Herren, auch hier wieder ein Blick in die Geschichte zurück: Hessen hat das Verdienst, als erstes Land auf der Welt überhaupt ein Datenschutzgesetz erlassen zu haben. Dieses Datenschutzgesetz entspricht kaum noch dem heutigen Massenverkehr über das Internet. Die Gefahren, die sich da für die selbstbestimmte Nutzung oder auch für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergeben, können überhaupt nicht unterschätzt werden.

Das kann man natürlich machen, indem man ein Grundrecht genauer ausformuliert. Selbst das Recht auf informationelle Selbstbestimmung findet sich bekanntlich nicht explizit im Grundgesetz, wenn auch inzwischen in den meisten Landesverfassungen. Aber man müsste einen großen Schritt darüber hinaus machen und die Bedingungen für eine wirklich auf Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger orientierte Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien regeln, wissend, dass man damit natürlich gegen Player im Weltmaßstab vorgehen muss, die ihre Lobbytruppen in Bewegung setzen. Google und Facebook haben inzwischen eine Macht, die die Macht mancher Staaten durchaus übertrifft, wenn man sich vorstellt, was alles mit den erhobenen Daten geschehen kann, wie diese Daten genutzt werden.

Ich glaube, meine Damen und Herren, bei diesem Punkt wie auch bei anderen Punkten ist Ihre Kreativität als Abgeordnete gefragt, Staatsziele möglichst so konkret zu fassen, dass sie auch wirklich handhabbar sind und wirklich auch in der Praxis eine Rolle spielen.

Herr Prof. **Dr. Schladebach**: Sehr geehrte Damen und Herren! Zur Diskussion steht die Einführung einer Definition des Begriffs des Staatsziels in einem neuen Art. 26b der hessischen Verfassung mit folgender Formulierung:

Staatsziele verpflichten den Staat zur fortlaufenden Beachtung und nachhaltigen Optimierung.

Die Rechtswissenschaft kennt einige Definitionen für diesen Begriff. Der bekannte Verfassungsrechtler Christoph Degenhart versteht darunter offen gefasste Verfassungsnor-

men, die den Staat verpflichten, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken. Eine Sachverständigenkommission von BMI und BMJ gelangte Anfang der 1980-er Jahre zu der Beschreibung, Staatsziele seien Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben sachlich umschriebener Ziele vorschreiben. Letztere Definition ist allgemein anerkannt.

Das Grundgesetz kennt mit der Europäischen Integration, dem Sozialstaatsprinzip oder dem Umwelt- und Tierschutzprinzip einige Staatszielbestimmungen. Es definiert den Begriff aber nicht abstrakt. Dagegen ist das Landesverfassungsrecht viel reicher an Staatszielen. So wird vielfach ein Recht auf Arbeit, auf angemessene Wohnung und auf Bildung postuliert.

Mittlerweile wird die große Zahl dieser Gewährleistungen als Inflation von Staatszielen problematisiert. Zur Einhegung dieser Vielfalt haben einige Länder abstrakte Definitionen erlassen, so Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen. Sachsen-Anhalt formuliert etwa in kaum steigerungsfähiger Nüchternheit:

Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.

Aus meiner Ihnen vorliegenden Stellungnahme möchte ich zur Bewertung der neuen Normen nur wenige Punkte kurz hervorheben:

Erstens. Mit dem ausgesprochenen Optimierungsgebot wird der Gestaltungsspielraum nicht nur des Gesetzgebers, sondern auch der Verwaltung eingeschränkt. Gerade der Gesetzgeber wird sich regelmäßig mit dem Anliegen konfrontiert sehen, in einzelnen Gesetzgebungsverfahren stets auch die auf Optimierung angelegten Staatsziele nicht nur als absoluten Vorbehalt, wohl aber als handlungsleitende Berücksichtigungsgebote zu beachten. Sein durch die Staatszielbestimmungen auch ohne diese Formulierung beschränkter Aktionsradius erfährt durch die ausdrückliche Wortlautfassung „Optimierung“ noch deutlichere Betonung. Dieses zusätzlichen, weil auch sprachlich hervorgehobenen Bekenntnisses zur Optimierung sollte sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bewusst sein.

Zweitens. Die darüber hinaus gehende Akzentuierung der Nachhaltigkeit dürfte als allgegenwärtiger Zeitgeistbegriff im Grundsatz ebenfalls nicht zu beanstanden sein. Nachhaltigkeit in der Verfassung darf allerdings nicht als politische Rhetorik abgetan werden; denn mit dem Begriff sind im rechtlichen Kontext klare Vorgaben verbunden. Nachhaltigkeit meint die Verknüpfung wirtschaftlicher, sozialer und umweltbezogener Aspekte unter besonderer Ausrichtung auf die Bedürfnisse zukünftiger Generationen. So führt die Aufnahme in den Verfassungstext an dieser Stelle zu weiteren rechtlichen Bindungen. Inkludiert werden komplexe sozioökonomische Interessen, Wertungs- und Abwägungskonglomerate, denen sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bewusst sein sollte. Soll der Begriff „nachhaltig“ hingegen lediglich als „dauerhaft“ gemeint sein, sollte tatsächlich auch „dauerhaft“ verwendet werden. Zwar dürfte eigentlich dann auch das Wort „dauerhaft“ entbehrlich sein, denn mit der „fortlaufenden Beachtung“ – so der Wortlaut – ist diesem zeitlichen Aspekt ausreichend entsprochen, in jedem Fall ist aber vor der unreflektierten Aufnahme des Wortes „nachhaltig“ zu warnen, welches die oben beschriebene rechtliche Bedeutung in die Norm hineinträgt.

Drittens. Die Verwirklichung von Staatszielen ist nur im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern möglich. Staatszielbestimmungen führen nicht zu einer

Kompetenzverschiebung. Hat ein Land nach Maßgabe der Art. 70 ff. GG keine Gesetzgebungszuständigkeit, läuft eine gleichwohl in den Verfassungstext aufgenommene Staatszielbestimmung leer. Es bedarf stets exakter Prüfung der Landesgesetzgebungskompetenzen, ob eine diskutierte Staatszielbestimmung wirklich durch das Land verfolgt werden kann oder aber bloße Verfassungsslyrik bleibt. So bringen etwa der Freistaat Thüringen und das Land Mecklenburg-Vorpommern in ihren Formulierungen – z. B. „wirkt im Rahmen seiner Zuständigkeiten mit“ – diesen Vorbehalt treffend zum Ausdruck.

Viertens. In einer Gesamtbewertung ist die vorgeschlagene Formulierung als modern und fortschrittlich zu bewerten. Sie reflektiert die verfassungsrechtliche Diskussion zum Begriff und den Rechtswirkungen von Staatszielbestimmungen zutreffend und erbringt im Hinblick auf Verständlichkeit, Rechtssicherheit und Bürgernähe interessante Zugewinne. Jedoch erscheint es aus meiner Sicht diskussionswürdig, ob die Formulierung „nachhaltige Optimierung“ nicht zu weitgehend oder – deutlicher gesagt – überambitioniert ausgefallen ist. Durch beide Worte werden der Landespolitik sehr stringente Berücksichtigungspflichten auferlegt, die praktisch allen politischen Akteuren kontinuierliche Höchstleistungen abverlangen. Im häufigen Widerstreit von Einzelbelangen, der zudem im Begriff der Nachhaltigkeit bereits inzident angelegt ist, kann es zu Kollisionslagen kommen, in denen eine speziell auf Optimierung verpflichtete Berücksichtigung von Staatszielen geradezu unmöglich erscheint. Vielfach wird das Land Hessen dann Unmögliches leisten müssen, um den Vorgaben der neuen Verfassung adäquat und rechtstreu nachzukommen. Ob sich die Landespolitik einer solchen permanenten Optimierungspflicht in vielen Sach- und Lebensbereichen aussetzen möchte und diese dann auch noch durch den Verfassungswortlaut derart prägnant herausstellen will, sollte problembewusst diskutiert und sorgfältig erwogen werden.

Ich empfehle, den Verfassungen Sachsen-Anhalts-, Thüringens und Sachsens größere Aufmerksamkeit zu widmen. Dies gilt insbesondere für Art. 3 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. In nüchterner Sprache inhaltlicher Richtigkeit und ohne Bedeutungsverluste ist diesem Bundesland eine Beschreibung gelungen, die im Schrifttum mehrfach und sehr lobend erwähnt worden ist und sicherlich auch für das Land Hessen eine lohnenswerte Alternative darstellen könnte.

Da Sie, meine sehr verehrten Damen und Herren, alle weit gereist sind, kennen Sie alle noch die bemerkenswerte, seit 2014 leider eingestellte Image-Kampagne des Landes Sachsen-Anhalt: „Wir stehen früher auf.“ Orientieren wir uns daran und atmen wir die verfassungsrechtlich gesunde Morgenluft.

Abg. **Michael Siebel:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Das ist ja nun eine Diskussion über die Frage: Was ist ein Staatsziel, und inwieweit versuchen wir in der Verfassung auch bindende, einklagbare Individualrechte zu verankern, die wir in fast allen Bereichen auch geführt haben?

Ich möchte mich gerne auf die letzte Bemerkung von Herrn Professor Schladebach beziehen und den Punkt der Nachhaltigkeit in dem, was er zum Ausdruck gebracht hat, durchwirken. Nachhaltigkeit umfasst all die Aspekte, die Sie benannt haben. Ich will sie mal ein bisschen anders akzentuieren und sagen: Nachhaltigkeit ist das, was Wirkung in die Zukunft erzeugt. Aber Nachhaltigkeit heißt auch, dass Dinge rückholbar sind. Wir haben an verschiedenen vermeintlichen technologischen Innovationen erlebt, dass die Rückholbarkeit ein wichtiges Prinzip ist.

Deshalb glaube ich, dass die Formulierung von Staatszielen genau dieses Prinzip der Rückholbarkeit durchaus auch beinhaltet und umfasst. Wir geben eine Richtung vor – ich nehme jetzt mal das Beispiel Staatsziel Kultur –, wir formulieren das so allgemein, aber wir haben die Chance, auch noch mal zu korrigieren. Noch härter wird das am Beispiel eines möglichen Staatsziels Recht auf Wohnen – ich sage es jetzt mal umgangssprachlich –, wo wir auch unterschiedliche Optionen der Verwirklichung umsetzen können.

Ich habe zwei Fragen. Die eine ist, inwieweit Sie das Prinzip der Rückholbarkeit durchaus auch als ein Plädoyer für die Formulierung von Staatszielen annehmen können. Bei der zweiten Frage bitte ich noch einmal nachzugucken. Wenn Sie sagen, wir könnten als Land Hessen nur in einigen Bereichen tatsächlich Gesetzgebungskompetenz zur Wirkung entfalten, dann, glaube ich, gibt es zumindest vor dem Hintergrund föderaler Organisation der Einflussnahme jedes einzelnen Landes doch auch sehr viele Gesetzgebungskompetenzen, die auch das Land hat. Auch die nachgeordneten Gesetzgebungskompetenzen der Ausgestaltung von Bundesgesetzen durch das Land Hessen und durch die anderen Bundesländer sind, glaube ich, ein wichtiges Datum, das benannt werden muss und das nicht in Gesetzgebungskompetenz des Bundes und in Gesetzgebungskompetenz des Landes auseinanderfallen kann. Insofern bin ich der festen Überzeugung, dass sich eine Verfassung in der Formulierung von Staatszielen durchaus auch auf Gegenstände beziehen kann, die nicht ausschließlich beispielsweise den Bildungsbereich oder auch die Kulturkompetenz der Länder betreffen, die ja nun auch nicht ausschließlich nur vom Land gesteuert werden, zumindest was die Finanzmittel angeht.

Also Frage eins: Nachhaltigkeit auch Rückholbarkeit? Und Frage zwei: Ist es nicht sogar angesagt, vor dem Hintergrund föderaler Organisation im Gesetzgebungsverfahren zu sagen, Staatsziele dürfen sich auch auf weite Felder beziehen und nicht so eingeschränkt werden?

Herr Prof. **Dr. Grzeszick**: Ich fange mit dem zweiten Aspekt an, also mit der Frage, wie es denn ausschaut, wenn Staatsziele in einem Bereich formuliert werden sollen, in dem das Land nicht über übermäßig viele Gesetzgebungszuständigkeiten verfügt.

Selbstverständlich kann ein Staatsziel auch in dem Bereich der Kompetenzrechte Wirkung entfalten, die ihm bei der Gesetzgebung verbleiben, zum zweiten natürlich auch im Bereich der Verwaltung, weil Staatsziele, die über Gesetzgebungsaufträge hinausgehen, auch die Exekutive beinhalten und natürlich die Verwaltung im Regelfall eine Landesverwaltung ist. Die Länder führen die Bundesgesetze aus. Das ist ja der Regelfall. Und dementsprechend können Staatsziele dort ihre Wirkung entfalten.

Dennoch, denke ich, droht eine spezifische Schräglage, wenn man ein im Recht anspruchsvoll formuliertes Staatsziel hat, das wirksame gesetzgeberische Maßnahmen verlangt und sich dann in der Sache einer bundesrechtlichen Regelung gegenüberstellt, die eng führt und die man auch im Exekutivwege nicht aushebeln darf. Das heißt, man ist hier letztendlich möglicherweise Problemen ausgesetzt. Dann droht nämlich das Problem, dass man eine Verfassung hat, die tatsächlich reine Lyrik ist. Deswegen sollte man vorab überlegen: Was möchten wir konkret haben? Haben wir hier die Kompetenzen? – Wenn das weit auseinanderfällt, dann sollte man der Frage nachgehen, ob vielleicht doch delegitimierende Wirkungen eintreten könnten. Das ist kein ganz hartes Petitionum, sondern immer eine Frage der Abwägung, leider. Es bleibt letztendlich zu differenzieren. Aber da können eben solche Spannungslagen auftreten.

Bei der zweiten Frage nach der Nachhaltigkeit würde ich mich zunächst noch hinter die Position von Herrn Schladebach stellen und diese noch ein bisschen verstärken. Das Recht gilt. Verfassungsrecht bindet unmittelbar und dauerhaft, solange es nicht geändert wird. Verfassungsrecht ist damit mit Verlaub per definitionem nachhaltig. Wozu sollten wir dann noch einen weiteren Aspekt hinzunehmen? Ich sehe die besondere Funktion in dem Bereich eigentlich nicht unbedingt.

Das betrifft dann wohl auch die Frage der Rückholbarkeit von Entscheidungen, also Entscheidungen noch einmal neu treffen zu können. Auch das ist jederzeit unproblematisch möglich. Auch Verfassungsrecht kann in engen Grenzen geändert werden im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit mit Rücksicht auf den Vertrauensschutz. Das heißt, auch in dem Bereich sehe ich nicht die speziellen Funktionen und Wirkungen, die durch einen solchen Terminus beigegeben werden könnten. Deswegen bin ich skeptisch gegenüber solchen Definitionen, weil damit keine Antworten auf Sachfragen gegeben werden.

Das gilt dann auch ergänzend für die allgemeine Definition der Staatsziele. Jenseits dieser beiden Aspekte ist das eine sicherlich relativ unstrittige Vorgehensweise. Aber die Frage ist, welches Sachproblem Sie damit gelöst haben, welche Sachantwort Sie damit gegeben haben. Das haben Sie nicht; denn Sie müssten weiter in die Verfassung schauen und sich im Einzelnen anschauen: Was steht in der Regelung? Was beinhaltet die? Wie wirkt die? Ist es vielleicht ein Staatsziel? Ist es mehr als ein Staatsziel? Ist es auch Gesetzgebungsauftrag? Muss ich optimieren? Habe ich subjektive Inhalte? – Die Definition enthebt Sie nicht dieser Aufgabe. Das heißt, Sie haben eine Regelung, die rein deskriptiv definitorisch ist, aber Ihnen normativ nichts mehr an die Hand gibt. Deswegen habe ich wenig dagegen, sehe aber auch nicht unbedingt einen Mehrwert.

Herr Prof. **Dr. Schladebach:** Ich schließe mich Herrn Grzeszick an, was die Frage der Kompetenzverteilung angeht. Es ist natürlich so, dass man sehr sorgsam überprüfen muss – das war mein Petition –, ob es solche Kompetenzen gibt oder nicht.

Was die Frage der Rückholbarkeit angeht, glaube ich nicht, dass der Begriff der Nachhaltigkeit hier als Steuerungsinstrument dafür benutzt werden soll; denn wir hätten in der neuen hessischen Landesverfassung, was diese Staatszielbestimmung angeht, bei den Sachbereichen durchaus Möglichkeiten, dort zu steuern. Ob man nun unbedingt den Begriff der Nachhaltigkeit, der durch das internationale Umweltrecht extrem scharf besetzt ist, nämlich mit dieser Verknüpfung, benutzen muss, das glaube ich eher nicht. Deshalb warne ich ein wenig davor – das haben Sie wohl auch meinem Kurzvortrag entnommen –, mit diesem Begriff hier etwas festzuzurren, von dem man dann nicht mehr richtig herunterkommt. Es trägt diese rechtlich aufgeladene Bedeutung in diesen Text. Andere Dinge kann man natürlich durch Verfassungsänderung auf jeden Fall auch wieder zurückholen.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich höre die Warnungen, uns zu beschränken. Deswegen möchte ich Sie, Herr Kutscha, dringend bitten, mir das Feld noch einmal aufzumachen, nämlich die Frage nach dem Rahmen der Zuständigkeiten und der Normativität in der einen Richtung bis hin zu der Frage, dass Sie in Ihrem Gutachten darauf hingewiesen haben, dass im Sozialstaatsgebot das Bundesverfassungsgericht sogar so weit gegangen ist, dass es ein subjektives Leistungsrecht abgeleitet hat. Das würde ich dann gerne noch einmal bezüglich der Länderverfassungen von Ihnen ausgeführt haben. Selbstverständlich will ich in meiner Verfassung auch Visionen haben, und selbstverständlich weckt

das Begehrlichkeiten. Deswegen noch einmal aus Ihrer Einschätzung: Wie weit dürfen wir gehen?

Herr Prof. **Dr. Kutscha**: Es ist eigentlich selbstverständlich, dass wir nicht in die Kompetenz des Bundes eingreifen können. Das ist klar; das ist mehrfach gesagt worden. Das ist selbstverständlich eine Grenze. Aber über die Grenze kann im Einzelfall auch gestritten werden.

Ich muss das vielleicht doch noch ein wenig korrigieren. Der subjektiv rechtliche Anspruch auf das Existenzminimum ist nicht allein auf den Sozialstaatsgrundsatz gestützt, sondern steht immer – Sie kennen diese Formulierung – auch in Verbindung mit der Garantie der Menschenwürde nach Art. 1 GG. Da streiten sich Juristen auch darüber, ob das überhaupt ein Grundrecht ist, ob das nicht sogar mehr ist als ein Grundrecht, weil es eben ganz vorne steht. Ich will diesen Streit hier nicht im Einzelnen vertiefen. Auf jeden Fall ist es aber durchaus so: Je konkreter ein Staatsziel gefasst ist, umso mehr kann es in der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung Bedeutung entfalten. Deswegen ja auch mein Beispiel aus einem Bereich, den ich sehr gut kenne – das ist der Bereich Datenschutzrecht –, da eben auch ein Stück voranzugehen. Auch das erste Datenschutzgesetz war ein visionärer Entwurf des Landes Hessen. Aber die Zeit ist natürlich weitergegangen. Die heutige Situation unterscheidet sich fundamental von der Situation, die wir noch vor wenigen Jahrzehnten hatten, als der Datenschutz erfunden wurde.

Insofern ist es ganz richtig – da gebe ich Ihnen, Herr Wilken, auch recht –: Eine Verfassung soll immer auch eine Option auf die Zukunft sein. Das muss hineingeschrieben werden. Ich meine schon, dass man damit auch die Akzeptanz einer solchen Verfassung erhöht.

Herr **Dr. Müller**: Ich bin Vertreter des Landessportbundes. Wir sind in der stolzen Situation, dass wir seit weit über zehn Jahren Träger des Staatszieles Sportförderung sind. Ich will zunächst nach der bisherigen Situation Folgendes sagen:

Aus meiner Sicht gibt es nicht nur die Perspektive, was ein Staatsziel für die Legislative, die Exekutive oder die Judikative bedeutet, sondern es gibt auch Adressaten. Von daher will ich aus der Erfahrung des Sports als Träger eines Staatszieles etwas berichten.

Wir waren zunächst sehr stolz, dass die Frage der Staatszielaufnahme in die Hessische Verfassung im abstrakten Bereich geblieben ist. Das war prima, das war schön, da hatte das Staatsziel für uns Strahlkraft. Man konnte es in vielen Reden auch positiv verwenden, und das war sehr angenehm.

Nun sind nicht alle 2,1 Millionen Mitglieder des Landessportbundes Juraprofessoren. Ich bedaure das; aber es lässt sich nicht so einrichten.

(Heiterkeit)

Deswegen will ich noch auf zwei andere Aspekte hinweisen. Zum einen ist hier die Frage der Lyrik angesprochen worden. Sie werden verstehen, dass ich als Germanist das als etwas sehr Schönes empfinde. Das ist noch nicht das Schlimme. Aber die Formulierung eines Staatszieles, die mit „Sportförderung“ ja eigentlich für einen normalen Menschen relativ einfach verständlich ist, weckt natürlich auch Erwartungen. Diese Erwartungen beschränken sich mit juristischem Sachverstand nicht auf ideelle Erwartungen, sondern

damit sind natürlich gerade im Konfliktfall, den wir in der Frage der Sportförderung auch häufig haben, materielle Aspekte und Erwartungen verbunden. Sie wissen alle, dass das im täglichen Leben in allen Bereichen, in denen hohe Erwartungen enttäuscht werden, umschlägt. Und die Strahlkraft und das Ansehen des Staatszieles ist dann nicht mehr so hoch, wie es ursprünglich einmal gewesen ist.

Einen Aspekt bitte ich Sie mit einzubeziehen. Wenn man schon die Staatsziele ausweiten will, dann sollten Sie bei der abstrakten und allgemeinen Definition auch versuchen, zumindest übertriebene Erwartungen zu vermeiden, die dann in Enttäuschung umschlagen können.

Abg. **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn:** Ich übernehme jetzt nicht das, was eben der Kollege Siebel gesagt hat.

(Zuruf: Das war intern!)

Das war intern. Okay. Das klären wir dann nachher, Rolf.

Ich habe zwei Fragen sowohl an Herrn Grzeszick als auch an Herrn Schladebach. Sie haben gesagt, die Nachhaltigkeit einer Verfassung sei auch dadurch zu brechen, dass man auch Verfassungsrecht ändern kann. Das ist theoretisch richtig. Nur, wir sind in Hessen, und wir haben eine Notwendigkeit, dass nicht nur dieses Parlament dem zustimmt, sondern dass, wie ein ehemaliger Ministerpräsident einmal gesagt hat, auch die Kameraden von der Bürgerfront mitstimmen müssen. Ist das nicht schon ein Garant für eine sehr hohe Nachhaltigkeit? Sie merken es ja auch daran – ich gehöre dem Hause jetzt seit fast 30 Jahren an –, dass wir bei der Modernisierung dieser Verfassung eigentlich immer noch nicht weitergekommen sind. Schauen wir mal, ob wir das im nächsten Jahr schaffen.

Also Frage: Gilt das theoretisch Gesagte auch für ein Land wie Hessen, in dem mehr als 50 % Zustimmung bei der Bevölkerung letztlich in der Wahlurne sein muss?

Eine zweite Frage an Sie, Herr Grzeszick, alleine. Ich habe Ihr schriftliches Papier gelesen. Das klingt zum Thema Infrastruktur um Längen härter als Ihr Vortrag heute. Habe ich das falsch aufgefasst, was Sie da geschrieben haben, oder sind Sie jetzt etwas toleranter gegenüber diesem Staatsziel?

Herr Prof. **Dr. Grzeszick:** Zur Frage der Nachhaltigkeit. Das führt mit Blick auf die Hessische Verfassung tatsächlich dazu, dass man sich überlegen muss: Wie sieht es mit Veränderungsmöglichkeiten der Verfassung aus? – Wenn man Verfassungsvergleichung betreibt, was gelegentlich vorkommt, dann sieht man, dass es sehr gute Gründe dafür gibt, eine Verfassung vor allem dann schmal zu halten, wenn sie schwer änderbar ist, weil es sonst zu erheblichen Problemen kommt. Das wäre ein weiterer Aspekt aus meiner Perspektive, der ganz klar gegen die Aufnahme von Nachhaltigkeit, Optimierung oder ähnliche Dinge spricht. Da würde ich auch sagen: Das ist nicht unbedingt nötig.

Man muss immer mal die Alternativen durchspielen. Man kann Dinge ja auch nur einfachgesetzlich verankern. Auch dazu bedarf man schon erheblicher Mehrheiten; auch da ist die Änderbarkeit eingeschränkt. Wenn Sie dann Koalitionsregierungen haben und dementsprechend Parlamentsfraktionen mit Eigendynamiken, dann ist das auch ein gewisser Garant für Nachhaltigkeit, den Sie da verankern können. Umgekehrt: Gelingt

es nicht, dann scheint die demokratische Akzeptanz auch nicht so groß zu sein. Im Bereich Verfassung bin ich insoweit also auch sehr zurückhaltend.

Zum Staatsziel Infrastruktur. Da würde ich meine Position tatsächlich nicht revidieren. Ich bleibe da weiterhin sehr kritisch. Ich habe Ihnen in meinem Kurzvortrag sozusagen drei Fragen mit auf den Weg gegeben. Wenn man versucht, diese drei Fragen zu beantworten, dann, so glaube ich, ergibt sich daraus die sehr kritische Grundposition gegenüber dem Staatsziel Infrastruktur, weil zum einen der Begriff Infrastruktur sehr weit gefasst ist und sich zum zweiten die Abgrenzung der Kompetenzebene stellt. Sehr viel ist nämlich bundesrechtlich geregelt; das wurde hier schon mehrmals angesprochen. Dann ergibt sich die Frage, ob es nicht doch besser ressortspezifisch aufgehängt wird oder im Unterbereich Datenschutz, Telekommunikation, je nachdem, wohin man das schieben möchte, und welche Bindungen und Verpflichtungen auch haushaltsrechtlich relevanter Art ausgelöst werden.

Bei den Titeln werden natürlich schnell Ausgabenhöhen erreicht, die sehr schnell eine gewisse Relevanz haben. Dann ist man, wenn man einen positiven Förderauftrag hat, der so konkret gestaltet ist, dass vielleicht ein Gericht damit sogar subjektive Positionen verbinden oder aufwerten könnte, im Bereich verfassungsunmittelbarer Ansprüche. Das kann dann sehr schnell teuer werden. Es kann sehr sinnvoll sein, hier zu investieren. Es steht mir aber nicht zu, diese Frage zu beantworten. Aber man ist dann festgelegt, dies zu tun. Deswegen kommt hier tatsächlich meine prinzipiell sehr zurückhaltende Option. Die Antworten auf die drei Fragen finden Sie in der schriftlichen Langfassung, weshalb ich mit dem Staatsziel eher Probleme hätte.

Herr Prof. **Dr. Schladebach**: Ich möchte ergänzend hinzufügen, dass ich noch einmal sehr deutlich davor warnen möchte, diesen Begriff Nachhaltigkeit als Zeitgeistbegriff zu benutzen. Er wird sehr oft im Munde geführt. Ich möchte behaupten: Nur jeder Zweite weiß vielleicht, woher dieser Begriff kommt. Gerade diese Bedeutung als Konkretisierung von Staatszielen ist auch sprachlich so wichtig, dass man sich eben der rechtlichen Bedeutung, die dort hineingetragen wird, sehr bewusst sein sollte.

Wenn man – das sage ich noch einmal – Nachhaltigkeit als rechtlichen Begriff versteht, ist dieser meines Erachtens im Umweltstaatsziel, im Umweltschutz, ausreichend mit eingebaut, weil er eben diesen Dreiklang enthält, der zusammengenommen – auf künftige Generationen ausgerichtet – aus meiner Sicht ausreichend ist.

Ich war längere Zeit im Bundesjustizministerium Referatsleiter für Rechtsförmlichkeitsprüfung. Gerade diese Begrifflichkeiten sind derart vorsichtig zu benutzen, weil sie eben – wie Herr Grzeszick auch sagt – dann in einer Landesverfassung so schwer wieder abänderbar sind, dass man sich gerade bei der Einführung doch sehr genau darüber Gedanken machen müsste, was damit gemeint sein soll. Wenn es nur ein Zeitgeistbegriff ist – heute ist alles nachhaltig –, dann brauchen wir ihn nicht.

(Zuruf des Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn)

Abg. **Norbert Schmitt**: Meine Frage richtet sich an Herrn Schladebach. Sie haben sich ja verhältnismäßig positiv zu dem Formulierungsvorschlag für Art. 26b geäußert, dass man für die Staatsziele eine Definition vor die Klammer zieht. Mein Problem ist – ich würde das gerne mal an den Artikeln 29 und 29a der Nordrhein-Westfälischen Verfassung deutlich machen –, dass wir je nach Staatsziel doch sehr unterschiedliche Förderschut-

zwecke, Pflegezwecke zum Ausdruck bringen. Das ist ganz interessant. In Nordrhein-Westfalen fängt das damit an: Bei der Mittelstandsförderung sind Klein- und Mittelbetriebe zu unterstützen. Bei der Siedlungspolitik heißt es: „Die Verbindung weiter Volksschichten mit dem Grund und Boden ist anzustreben. Das Land hat die Aufgabe, (...) neue Wohn- und Wirtschaftsheimstätten zu schaffen und den klein- und mittelbäuerlichen Besitz zu stärken. Die Kleingartensiedlung und das Kleingartenwesen sind zu fördern.“ Bei den natürlichen Grundlagen steht – ähnlich wie in Hessen –: Schutz und Pflege.

Ich will Sie deswegen fragen: Brauchen wir denn überhaupt eine solche Formulierung, weil wir bei der jeweiligen Definition des einzelnen Staatszieles eigentlich schon sehr genau umschreiben? In Nordrhein-Westfalen ist das gelungen. Uns sollte das dann auch gelingen, wenn wir neue Staatsziele aufnehmen. Wir haben zumindest beim Wohnungsbau – dazu kommen wir nachher – den Versuch unternommen, sehr genau zu definieren – ich glaube, das ist auch notwendig, damit das nicht abstrakt bleibt –: Was soll genau mit dem Staatsziel erreicht werden? Die Zieldefinition – Staatsziel – wird ja vorgenommen, und die wird sozusagen unterlegt durch eine Formulierung, die meistens auch durch ein Verb ausgedrückt wird.

Vorsitzender: Ich möchte mit Ihnen jetzt gerne folgendes Verfahren besprechen. Wir nehmen zunächst die Antwort auf diese Frage entgegen, und dann würde ich noch zwei Wortmeldungen aufrufen, die mir vorliegen, auf die dann auch noch Antworten gegeben werden. Danach sollten wir dann in die Mittagspause eintreten. Können wir so verfahren?

(Abg. Dr. Ulrich Wilken: Welche zwei Wortmeldungen haben Sie?)

Eine der beiden ist von Ihnen, ja.

(Heiterkeit)

Herr Prof. **Dr. Schladebach:** Was die Frage betrifft, ob man das vor die Klammer ziehen kann, wäre ich dafür mit einer allgemeinen Definition, die sich allerdings, wie ich das ja auch ausgeführt habe, nach Möglichkeit sprachlich eher allgemein versteht, wenn man das in den einzelnen Sachbereichen abgestuft machen möchte. Man kann das auch gerne – wie Sie gesagt haben – mit Verben ausdrücken, je nachdem, mit welcher Verpflichtungsintensität man das jeweils spezifische Ziel verfolgt.

Aus meiner Sicht systematisch klug wäre es aber, tatsächlich eine allgemeine Definition zu haben, die meinetwegen lauten kann, „nach Kräften anzustreben“, um dann sachbezogen zu sagen: „Wir unterstützen“ oder „wir fördern“. Dabei muss man natürlich auch semantisch überlegen, ob es wirklich abgeschichtete Bedeutungsgehalte gibt.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich verstehe den Hinweis durchaus, dass das, was wir in die Verfassung schreiben, bindenden Charakter hat. Deswegen machen wir das ja, und deswegen überlegen wir uns das ja auch so gut. Aus diesem Grunde möchte ich mit Blick auf die Infrastruktur noch einmal an Sie drei eine Frage stellen.

Das Land hat doch unmittelbare Kompetenz, denn nicht nur wir, sondern mehr noch die Kommunen müssen es doch umsetzen im gesamten Bereich der Daseinsvorsorge,

wozu ich die Infrastruktur rechne. Das heißt, es fällt – als Nichtjurist gesprochen – doch zumindest mal in unsere Zuständigkeit, dann dafür zu sorgen, dass es passiert. Da kommt für mich als Nichtjuristen durchaus dann auch die Legitimation her, dass ich in unsere Verfassung hineinschreibe, dass wir meiner Meinung nach nicht nur nach Kräften darauf hinwirken sollten, sondern dass wir dieses Ziel verfolgen. Das möchte ich gerne von Ihnen noch einmal kommentiert wissen.

Herr Prof. **Dr. Grzeszick**: Selbstverständlich können Sie dieses tun. Aber die Rückfrage, die Testfrage lautet: Was ändert sich damit spezifisch? Was genau wollen Sie, und was genau wollen Sie damit aussortieren? Insoweit kann Ihnen das Staatsziel Infrastruktur relativ wenig an Leitplanken und Maximen mitgeben; denn das ist einfach extrem allgemein. Wenn Sie all die Schritte durchgehen, die hier abstrakt relativ konsentiert vorgetragen worden sind, dann sollten Sie sich überlegen: Wie intensiv sollte sachlich genau zugeschnitten sein? Den Verpflichtungscharakter muss man sich überlegen, Haushaltsrelevanz und so weiter und so fort. Wenn Sie diese Schritte einarbeiten, werden Sie sehen, dass am Ende dieses sehr pauschalen allgemeinen Staatszieles relativ wenig übrigbleibt, was dann vielleicht gegen eine allgemeine Formulierung spricht und eher für spezifische Ergänzungen in einzelnen Sachbereichen. Dass Sie es anders machen können, ist überhaupt keine Frage. Aber die Schwierigkeiten und Grenzen, die Staatsziele mit sich bringen, können dann in der Argumentation vielleicht doch dazu führen, sich auf einzelne Dinge zu konzentrieren, bei denen die Kommunen besonders gut qua Kompetenz zuständig sind und die dann vielleicht eher weniger haushaltsträchtig sind und damit möglicherweise eben auch leichter zu realisieren sind, um Delegitimierung zu vermeiden.

Herr Prof. **Dr. Kutscha**: Ich darf wiederholen, was ich vorhin gesagt habe. Je konkreter ein solches Staatsziel formuliert ist, umso mehr kann man dann auch daraus heraushehlen.

Ich möchte doch Herrn Grzeszick etwas widersprechen, indem ich noch einmal an die allgemein unter Juristen anerkannte Definition der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge“ erinnere. Jetzt wörtlich:

Solche Staatsziele umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.

Also das ist eben nicht nur bloße Verfassungsliturgie, sondern nur dann, wenn man zu abstrakt formuliert, ist mir das zu viel Lyrik. Ich würde es schon gerne etwas juristischer haben.

Herr Prof. **Dr. Schladebach**: Ohne jetzt meinem Kurzbeitrag für nachher vorwegzugreifen – ich soll mich ja noch zur Infrastruktur äußern –, sehe ich das Problem der Infrastruktur als neues Staatsziel positiver. Denn ich denke: Durch eine Abschtungsarbeit, die man dann hinsichtlich der Bundeskompetenzen natürlich vorzunehmen hat, sind die Bereiche, die das Land durchaus als Staatsziel verfolgen kann.

Frau **Schenk**: Ich möchte noch etwas zum Thema Nachhaltigkeit sagen, weil hier aus meiner Sicht einige Fehlvorstellungen im Raume stehen.

Erstens gibt es den Begriff und die Begrifflichkeit seit nunmehr mindestens zwanzig Jahren, und mindestens bis 2030 wird auch weiter damit gearbeitet, nämlich nach den Sustainable Development Goals. Ich kann mir im Moment nicht vorstellen, dass das dann anschließend vorbei ist. Es handelt sich also nicht um eine Zeiterscheinung.

Es ist richtig, dass wir in Deutschland inflationär den Begriff Nachhaltigkeit verwenden und dass das vor allem sehr viele lange Zeit und teilweise bis heute noch immer nur mit dem Thema Umwelt in Verbindung bringen. Das ist aber einfach viel zu kurz gegriffen. Nachhaltigkeit meint den Dreiklang von Ökologie, Ökonomie und sozialen Aspekten. Das heißt, damit kann man ganz viel auffangen. Deshalb war unsere Vorstellung, dass es Sinn macht, auch weil es so ein langfristiges Projekt auch weltweit ist, das in einer Form, wenn wir jetzt zu diesem Zeitpunkt die Verfassung ändern, hier auch mit reinzunehmen.

Ich will mich in die Diskussion über Staatsziele eben gar nicht einmischen. Ich bin auch gar nicht für eine Inflation von Staatszielen, sondern halte Nachhaltigkeit für viel besser, weil das ganz viel auffängt. Mir ist es also egal, ob man das nachher in die Präambel aufnimmt oder sonst irgendwo. Auf jeden Fall greift der Art. 26a, wie er jetzt formuliert ist, zu kurz; das merkt man schon an der Ergänzung. Das Tierwohl wäre mit der Nachhaltigkeit automatisch mit drin. Der Artikel greift auch zu kurz hinsichtlich der Frage nach der globalen Verantwortung. Ich erinnere daran, dass ich in einem der vorangegangenen Termine zum Art. 38 Abs. 1 darauf aufmerksam gemacht habe. Wenn man sagt, die Wirtschaft muss dem Wohle des ganzen Volkes dienen, dann müssen wir eben auch fragen: Wie sind die Arbeitsbedingungen in China und Bangladesch? Die Lieferkette, die heute ein wichtiges Thema für Unternehmen ist, ist nämlich überhaupt nicht mit drin. Ich erinnere auch an den nationalen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten, der im Dezember beschlossen worden ist. Ich denke mit Blick auf die Wirtschaft immer auch an die Menschenrechtsfragen. Die Wirtschaft muss ihre gesamten Produktionsbetriebe, wo immer sie auch sind, mit einbeziehen. Das haben wir dann aber auch nicht mit drin.

Das heißt also, wir greifen mit der Verfassung dann einfach zu kurz. Deshalb ist es wichtig, die Nachhaltigkeit als Begriff zu nehmen, oder wir sollten wenigstens diese drei Worte ökonomisch, ökologisch und soziale Aspekte in einen Zusammenhang stellen. Das ist jetzt natürlich noch ins Unreine gesprochen; das müssen wir dann natürlich noch ein bisschen besser formulieren. Irgendwo aber sollte das auftauchen, weil wir sonst einfach zu kurz greifen.

Vorsitzender: Die letzte Frage vor der Mittagspause stellt jetzt Professor Dr. Dr. Will.

Herr Prof. **Dr. Dr. Will:** Meine Frage geht an Herrn Grzeszick. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, sagen Sie einerseits: Staatsziel Infrastruktur, das ist irgendwie alles zu weit, und das führt dazu, dass am Ende nichts rauskommt. Andererseits sagen Sie: Es ist total gefährlich, weil dann sehr schnell und plötzlich Dinge dabei herauskommen können, die für den Haushalt usw. unglaublich gefährlich sind. Widerspricht sich das nicht, wenn Sie sagen: Einerseits ist es ganz weit und zu unkonkret, und andererseits ist es ganz gefährlich, weil ganz schlimmes Konkretes rauskommen kann, und zwar sehr schnell?

Dann sagten Sie: Wirklich sehr schnell können sich daraus Forderungen usw. ergeben. Jetzt haben wir ja ein Staatsziel Infrastruktur. Das haben Sie ja auch ganz richtig angeführt. Können Sie konkrete Beispiele nennen, wonach sich aus diesem Staatsziel plötzlich

Gefährdungslagen für den Haushalt usw. ergeben haben, mit denen sich diese These untermauern lässt?

Dann hatten Sie drittens erkennen lassen, dass Sie möglicherweise mehr Sympathie für dieses Staatsziel haben könnten, wenn es wegen des weiten Begriffs „Infrastruktur“ eingeschränkt formuliert werden würde. Ich nenne als Beispiel die digitale Infrastruktur, die vielleicht noch konkreter gefasst werden könnte. Würden Sie dieses Staatsziel dann befürworten?

Herr Prof. **Dr. Grzeszick**: Das führt auch zurück zu dem, was ich zu den Ausführungen von Herrn Kutscha noch ergänzen wollte. Ich fange mal mit der letzten Frage zur Infrastruktur an, dem von Ihnen gesehenen Gegensatz. Um es noch einmal klarzumachen: Ich meinte nicht unbedingt den Gegensatz, sondern ein sogenanntes Kippen. Die Schwierigkeit besteht darin: Wenn man Staatsziele sehr allgemein, weich und weit formuliert, sind sie relativ wirkungslos als Kompetenzfrage, aber auch als Sachfrage. Geht man dazu über, sie sehr eng und konkret zu formulieren, stellt man sich aber dem Problem, dass das möglicherweise juristisch gekippt wird und auf einmal greift und beißt. Wenn ich das in einer allgemeinen Klausel tue, habe ich sehr viel allgemeine Rechtswirkungen erzeugt, die ich vielleicht nicht haben möchte. Deswegen mein Petitum: konkretisieren, abgestuft mit Rechtswirkungen versehen, aber dann sachbereichsbezogen vorgehen. So in etwa war der Gedankengang, den ich darzulegen versucht habe. Deswegen habe ich zu konkretisierten einzelnen sachbereichsbezogenen Vorschriften mehr Sympathie. Dann kann ich genauer steuern und habe diese Schwierigkeit nicht, entweder nichts oder zu viel zu haben. Das ist wie dieser Tomatenketchup-Effekt: Ich schüttele, es kommt nichts, und auf einmal – zack! – habe ich alles an Rechtswirkungen, die ich nicht mehr einfangen kann. Ich glaube, das ist ein ganz plastisches Bild, mit dem man das beschreiben kann. Das habe ich, glaube ich, zurückgenommen, indem ich das dann tue.

Wenn ich die digitale Infrastruktur nehme, dann fällt immer noch sehr viel darunter. Aber das sind Sachen, mit denen ich mich schon eher anfreunden könnte. Vor allem muss man dann tatsächlich über die Verpflichtungswirkung Rechenschaft ablegen. Sagt man: Allgemeines Staatsziel, macht man Förderungspflichten, Erreichungspflichten, Zielpflichten-Korridore, dann sind das verschiedene Abstufungen semantischer Art, die als Möglichkeiten schon dargestellt worden sind. Das ist der Bereich, in den hinein man denken muss. So war es auch gemeint, die Darlegungen, die ich hier zu machen versucht habe, herauszuziehen.

Zur Frage der Nachhaltigkeit – –

(Herr Prof. Dr. Dr. Will: Ich hatte um ein Beispiel für die Gefahren für den Haushalt usw. gebeten! Gibt es Beispiele zur Infrastruktur, die zeigen, wo das für den Haushalt gefährlich geworden ist?)

Bislang gibt es diese Beispiele nicht, weil es nur zwei Landesverfassungen gibt, die diese Staatsziele aufgenommen haben und die diese relativ eingeschränkt und schwach formulieren. Deswegen wirken sie dann aber natürlich auch relativ wenig. Das ist ja wieder die Schwierigkeit. Die sind so schwach, dass sie sich in den beiden Bundesländern bisher kaum operativ ausgewirkt haben. Das heißt, Sie müssten sie etwas stärker formulieren und dann aber eng fassen, um diese Schwierigkeiten in dem Bereich zu vermeiden.

(Herr Prof. Dr. Dr. Will: Danke!)

Nun zur Frage der Nachhaltigkeit. Diese Nachhaltigkeitsziele, die im Rahmen der UN entwickelt worden sind, zeigen, glaube ich, auch ganz gut wieder Chancen und Gefahren, weil diese Ziele, etwas mit Leben zu erfüllen, im Ergebnis nicht eine allgemeine punktuelle Formulierung sind, sondern im Ergebnis ein relativ ausführlicher Katalog von Nachhaltigkeitszielen, die wiederum im Unterbereich noch mal konkretisiert sind. Wenn man sich diese Sustainable Development Goals anschaut, sieht man, dass die auf bestimmte Bereiche erstreckt sind und dann wiederum sehr genaue, vor allem politische Zielprogramme beinhalten, was in diesen Bereichen gemacht werden soll. Ich habe mich zum Beispiel längere Zeit mit dem Bereich der Gesundheitsförderung befasst. Da steht relativ genau drin, was man unter Grundversorgung versteht, unter allgemeiner Krankenversorgung usw. usf., welche Level, also welche Ebenen der Förderung erreicht werden sollen. Das heißt, auch da werden diese Dinge konkretisiert, weil man eben dem Problem entgehen möchte, dass die bisherigen allgemeinen und unverbindlichen Formulierungen der Millennium Development Goals eben in der Praxis bisher nicht gewirkt haben. Das heißt, man sieht, dass in dem Bereich eine Konkretisierung gewollt ist, um dauerhaft Dinge zu verändern und dementsprechend voranzuschreiten.

Ein Gegenbeispiel, wo das mit der Nachhaltigkeit geklappt hat – ob man das mag oder nicht, ohne dass es genannt wurde –, sind die Landesverfassungen oder auch die Bundesverfassungen, die Schuldenbremsen beinhalten. Dafür gibt es konkrete Vorschriften im Haushaltsrecht. Das stellt die Nachhaltigkeit des konkreten Haushalts sicher. Das ist eine Nachhaltigkeitsvorschrift, die den Begriff nicht auffasst, aber genau dies erreicht. Da sieht man, wie man ansetzen kann: Haushaltsmittel strukturell mit relativ weiter Wirkung, aber im Ergebnis auf Dauer nachhaltig zu sichern. Ich glaube, in der Art und Weise kann man viel besser und dauerhafter Erfolge erzielen, ohne unklare Wirkungen oder zu wenig Wirkungen zu erreichen.

Deswegen auch hier: Man sollte über Nachhaltigkeit nachdenken. Wenn man diese erreichen will, sollte sie aber sachbereichsspezifisch und genau verankert werden, wie das eben im Haushaltsrecht passiert ist.

Vorsitzender: Ich möchte jetzt gerne in die Mittagspause eintreten.

(Unterbrechung von 12:50 bis 13:33 Uhr)

Vorsitzender: Meine Damen und Herren, können wir anfangen? Es hilft ja nichts: Wer pünktlich ist, soll nicht bestraft werden.

Dann treten wir in die Nachmittagssitzung ein. Ich bedanke mich bei all denen, die hier sind. Wir sind jetzt dabei, die einzelnen Staatsziele anzusprechen. Auf dem Plan stand, dass wir mit dem Staatsziel Kultur anfangen. Herr Dr. Wurzel ist auch hier. Dann darf ich ihm das Wort erteilen. Unsere Spielregeln sind, dass wir das, was Sie uns schriftlich eingereicht haben, als bekannt voraussetzen, sodass wir Sie bitten, noch einmal das, was Ihnen wichtig ist, in fünf Minuten zu erläutern und uns dann für Fragen zur Verfügung zu stehen.

Herr **Dr. Wurzel**: Ich spreche für den Hessischen Museumsverband. Das ist eine Einrichtung auf Landesebene, die – ähnlich wie der Landeswohlfahrtsverband – 1953 nach der Bereinigung der kommunalen Mittelstufe in Hessen mit Sitz in Kassel gegründet worden ist und seinerzeit mit der damaligen im Besitz des Landes befindlichen Hessischen Brandkasse in Kassel strukturell verflochten worden ist.

Stichwort 1: Ich spreche ganz klar für eine Aufnahme des Staatsziels Kultur, beziehe mich dabei in vielen Dingen auf das, was die Enquetekommission des vergangenen Deutschen Bundestages zu diesem Stichwort beraten, protokolliert und aufgenommen hat, und möchte vier Punkte ansprechen, die Sie auch in der Gliederung wiederfinden.

Punkt 1: Zuständigkeit. Wenn eine unserer im dreistufigen Aufbau befindlichen Körperschaften für Kultur zuständig ist, dann ist das jeweils ein Bundesland. Die Bundesländer selber sind im Grunde durch einen Identitätsfaktor definiert, der sich auch im Grundgesetz widerspiegelt – dergestalt, dass das Grundgesetz an der Stelle den einzigen Fall kennt, in dem eine Volksabstimmung über die Zugehörigkeit zu Ländern, zum jeweiligen Bundesland vorgesehen ist. Im Augenblick wird das übrigens in Teilen relativ dramatisch betrieben im südlichen Thüringen mit Stichwort kommunale Gebietsreform und eventueller Zugang nach Bayern für die Landkreise oder Teile der Landkreise, Altkreise in Sonneberg. Also erstens: originäre Zuständigkeit für Kultur.

Zweitens. Regelungskompetenz für Kultur. Das Land – ich spreche jetzt natürlich immer von Hessen, meine aber durchaus auch die Parallelität zu anderen Ländern – hat gegenüber den kommunalen Trägern kultureller Institutionen die kulturelle Aufgabe einer Ausgleichsfunktion übernommen. Das haben wir im Fall des Hessischen Museumsverbandes, und das gibt es bei anderen Verbänden ebenso. Diese Aufgaben, die wiederum nach dem Subsidiaritätsprinzip originär der kommunalen Ebene zukommen, sind andererseits nicht der staatlichen Daseinsvorsorge und staatlichen Daseinsfürsorge zugeordnet im Sinne einer Pflichtaufgabe. Dieses Thema ist in der Hessischen Kommunalordnung in der Form gelöst, dass – und das ist eine Selbstverständlichkeit – Kommunen, Städte, Landkreise – ja, selbst Landkreise – und Gemeinden Träger kultureller Institutionen sein können oder diese unterstützen können.

Die Praxis zeigt aber eine Verbindung, die zwischen dem Land in Form der Kommunalaufsicht über den Haushalt der Kommunen besteht. Wir haben es in den vergangenen Jahren sehr massiv unter dem Stichwort „kommunaler Schutzschirm“ erlebt, dass Kommunen angehalten wurden, die im kameralistischen und pekuniären, fiskalischen Sinne überzogene Begrifflichkeit freiwilliger Leistungen dahin gehend zu interpretieren, dass diese auf null zurückgeführt wurden. Hierzu gibt es nicht vonseiten des Landes, sondern vonseiten der Kommunalaufsicht, die natürlich beim zuständigen Ministerium des Landes ist, eine massive Handreichung, mit der wir uns übrigens sehr konkret auseinandersetzen müssen und die auf knapp 60 Seiten eine Art Fallbeispiele enthält; das ist sehr konkret. Der interessanteste Fall kommt nicht aus dem Museumsbereich, sondern die interessanteste Anregung heißt „Fütterungsintervalle in Zoos und Tierparks verlängern“. Dies macht deutlich, wie konkret das manchmal ist.

Drittens. Der Begriff der Kultur ist in den vergangenen Jahren – ich glaube, Sie alle hier bringen vom Lebensalter her eine gewisse Erfahrung mit – im Wandel. Aus unserer Sicht heißt das, er ist hinreichend offen, um ihn als Begrifflichkeit auch in einem Grundgesetz, nämlich in die Verfassung einzuführen. Wenn Sie die Begriffe der Kultur und des Gebrauchs von Kultur aus der Gründungszeit des Landes Hessen und der anderen Bundesländer sehen, so sprach man da eher von dem Bewahren und Erhalten im materiellen, möglicherweise auch dinglichen Sinne. Heute sprechen wir von Kultur in einem Zu-

sammenhang, der über Fertigkeiten, Gewohnheiten, Glaubensrichtungen, technische Innovationen, Kommunikation usw. hinausgeht und immer noch von Kultur erfasst wird.

Diese Symbolik wird nicht zufällig beim Weltkulturerbe deutlich, das ergänzt wird durch das Weltdokumentenerbe, durch das Weltnaturerbe und Ähnliches. An der Stelle nehme ich das nicht zufällig, weil mit dieser Entwicklung nicht zwingend eine materielle Forderungs- und Förderberechtigung einhergeht, die auf das Land zukommt. Das möchte ich ausdrücklich sagen, und es ist in unserer Zusammenfassung auch festgehalten, dass hier kein Leistungszusammenhang entsteht zwischen Aufnahme von Kultur als Staatsziel mit den Konkretheiten des Kulturbegriffs auch in der heutigen Ausformung.

Letzteres. Die Praxis zeigt, dass das Land durchaus kulturelle Aufgaben wahrnimmt, sich aber in dem einen oder anderen Fall natürlich auch immer wieder darauf zurückziehen kann. Das praktischste Beispiel haben wir Gott sei Dank nicht in Hessen, sondern in Berlin, wo der Bund die Aufgaben des Kulturlandes Berlin, des Landes Berlin in großen Bereichen wahrnimmt. Wir kennen die Fälle der praktischen Umsetzung manchmal aus historischen Gründen, aus Nordrhein-Westfalen mit seinen Landschaftsverbänden, die Kulturträger sind, aus Bayern mit seinen Bezirkskommunalverbänden, die Kulturträger sind. Und wir haben auch hier in Hessen durchaus Einrichtungen, die das Land animiert, indem zum Beispiel hier im Rhein-Main-Gebiet die verschiedenen Kulturorganisationsformen außerhalb der Pflichtigkeit mit einer angeregten Freiwilligkeit verbunden sind. Wir haben übrigens nebenbei auch einen Kulturauftrag, den das Land, ohne es in der Verfassung zu haben, dem Hessischen Rundfunk aufgibt, einen öffentlichen Kulturauftrag an eine Anstalt öffentlichen Rechts.

All das zeigt aus unserer Sicht, ohne dass ich das hier in konkrete Paragraphen ummünzen möchte und werde, dreierlei:

Erstens. Das Land wie auch die anderen Länder in der Bundesrepublik sind im Zuge ihrer Entstehung, ihrer Genese und ihrer – ich sage es bewusst – landsmannschaftlichen Anbindung Träger der Kultur, nicht der Bund; sie sind zuständig für das kulturelle Wesen.

Zweitens. Die originäre Zuständigkeit in unserem Staatswesen liegt auf finanzieller und struktureller Ebene bei den Kommunen. Das ist eine meines Erachtens – erlauben Sie mir, das so zu sagen – kluge, weil bürgernahe Ebene.

Drittens bedeutet das aber, dass zwischen Kultur auf Landesebene und der Zuständigkeit im Sinne auch des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik, wo der Bund bewusst auf eigenständige Kulturpolitik verzichtet – – Wir wissen alle – das ist nicht die reine Lehre; es gibt da die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, die Bundesstiftung Umwelt, die Bundeskulturstiftung und Ähnliches, mit denen der Bund aber dirigierend steuernd hineingehen kann –, dass das Land vor diesem Hintergrund das Staatsziel Kultur in seine Verfassung aufnehmen sollte.

Wir empfehlen auf der Grundlage des lange und umfangreich ausdiskutierten und aus unserer Sicht mit vielen guten Argumenten versehenen Berichtes der Enquetekommission des Deutschen Bundestages die Formulierung: Das Land Hessen schützt und fördert die Kultur.

Herr **Zimmermann**: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich sage am Anfang zwei oder drei Worte über den Deutschen Kulturrat, weil den vielleicht nicht jeder hier kennt. Wir sind der Spitzenverband der Bundeskulturverbände, d. h. die Interessenvertretung

von 247 Bundeskulturverbänden. Das sind die Verbände aller künstlerischen Sparten, aber auch der unterschiedlichen Bereiche innerhalb dieser künstlerischen Sparten. Das geht von den Gewerkschaften bis zu den Arbeitnehmerorganisationen im Kulturbereich über die Kulturwirtschaft bis zu den Laienverbänden. Wir sind also ein, wenn Sie so wollen, vollständiges Abbild des zivilgesellschaftlichen Kulturteils.

Deshalb bedanke ich mich ganz herzlich für die Einladung, heute hier mit Ihnen diskutieren zu dürfen, weil das eine Premiere ist. Wir sind natürlich hauptsächlich in der Beratung auf der Bundesebene, der europäischen Ebene, aber auch in sehr engem Kontakt mit sehr vielen Ländern, aber noch nie mit dem Landtag in Hessen. Deswegen freue ich mich ganz besonders, dass Sie uns eingeladen haben.

Das Thema „Staatsziel Kultur“ ist für uns ein sehr wichtiges Thema. Herr Wurzel hat ja über die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ gesprochen. Ich war dort Mitglied; ich durfte dort in diesen vier Jahren mitarbeiten und eben auch dieses Thema ausarbeiten, wie wir uns auf der Bundesebene ein Staatsziel Kultur vorstellen. Sie wissen: Die Enquete-Kommission hat Vorschläge vorgelegt. Der Staat schützt und fördert die Kultur. Aber diese Vorschläge sind – zumindest bislang – nicht umgesetzt worden, weil es föderale Bedenken gibt. Herr Wurzel hat ja schon einige der Themen angesprochen.

Mir ist dabei ganz wichtig zu sagen: Ein Staatsziel Kultur ist nicht nur eine juristische Frage. Es ist sicherlich eine ganz wichtige juristische Frage; aber es ist eben auch eine Frage, wenn Sie so wollen, der Identität. Es geht nämlich darum, woraus sich eigentlich so eine Identität in einem Land letztendlich auch bilden lässt. Und das hat natürlich etwas mit den Bedingungen der menschlichen Existenz im Materiellen zu tun; das wäre dann das Sozialstaatsprinzip. Das hat aber auch etwas mit den natürlichen Lebensgrundlagen zu tun. Aber es hat eben auch etwas mit der geistigen und ideellen Dimension des menschlichen Zusammenlebens zu tun. Deswegen ist so ein Staatsziel Kultur eben auch noch ein Stückchen mehr.

Ganz wichtig ist mir dabei dieses: Ein Staatsziel Kultur führt nicht dazu, dass der Staat die Kultur gestaltet. Das wäre, glaube ich, ein Irrtum. Vielmehr soll es ausschließlich dazu führen, dass klargestellt wird, dass der Staat die Kultur fördert und schützt. Der Kulturbereich gestaltet die Kultur selbst, und die Menschen gestalten die Kultur selbst.

Aber wenn man sich insoweit einmal die Situation anschaut, dann muss man feststellen, dass Hessen in seiner Landesverfassung eine bislang sehr zurückhaltende Definition eines Staatsziels Kultur hat. Es hat natürlich auch eine, aber eine sehr zurückhaltende, die sich letztendlich an den Denkmälern und der Geschichte orientiert. Es hat aber kein allgemeines Staatsziel Kultur. In Art. 10 der Landesverfassung wird auch noch einmal über das künstlerische Schaffen und die Kunstfreiheit gesprochen, was natürlich auch noch ein wichtiges Thema für uns ist.

In allen anderen Ländern mit Ausnahme von Hamburg – Hamburg hat überhaupt keine Staatszielbestimmung in seiner Landesverfassung – geht man bei der Staatszielbestimmung doch deutlich darüber hinaus. Dort hat man letztendlich eine klarere und auch weitergehende Formulierung als Hessen. Darüber werden wir sicherlich auch noch sprechen. Ich finde das schon deshalb wichtig; denn – Herr Wurzel hat es gesagt – die Länder haben die Kulturverantwortung in unserem Land, was eindeutig klar ist und was auch von niemandem in Frage gestellt wird. Das bedeutet natürlich, finde ich, die Verantwortung auch in der Verfassung klar auszudrücken. Diese Verantwortung ist, glaube ich, sehr weitgehend; die wird auch von niemandem streitig gemacht. Aber dann, so glaube ich, muss die Verantwortung natürlich auch sichtbar werden.

Uns ist ganz wichtig, dass man sich dann, wenn man jetzt über das Staatsziel Kultur spricht, nicht nur das Staatsziel alleine anschaut; denn Sie haben in Ihrer Verfassung bisher ja auch noch andere Punkte, die die Kultur unmittelbar berühren. Ich habe eben schon den Art. 10 genannt, die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit. Da gibt es ja bei Ihnen eine Diskussion darüber, das letztendlich auszuweiten und zu konkretisieren, gerade auch im Bereich von Forschung und Lehre. Das begrüßen wir; das ist sinnvoll, weil es das auch wirklich konkretisieren würde.

Wir haben in Art. 11 die Presse-, Rundfunk und Meinungsfreiheit. Auch da gibt es ja die Diskussion darüber, dieses Thema um die Informationsfreiheit zu erweitern. Ich glaube, das ist ein ganz wichtiges Thema, das angenommen werden muss. Für uns ist es nur wichtig, dass, wenn es um die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht, diese nicht irgendwo eingeschränkt wird. Das ist nämlich ein unmittelbares Kulturthema, wie man gerade mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk umgeht. Nach unserer Ansicht muss deutlich werden, dass das, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk letztendlich macht, nicht nur auf eine Grundversorgung beschränkt werden darf.

Im Art. 46 geht es um Urheberrecht. Ich habe die Debatten, die Sie geführt haben, nachgelesen und daraus entnommen, dass es eine Diskussion darüber gibt, ob man das denn nicht streichen könnte, weil natürlich Urheberrecht ohne Zweifel nicht in die Kompetenz der Länder, sondern in die Kompetenz des Bundes fällt. Wir würden Ihnen trotzdem empfehlen, das nicht zu streichen, weil wir dort ganz besonders die Schutzwürdigkeit der Urheberschaft von Künstlerinnen und Künstlern ansprechen. Und diese Schutzverpflichtung des Landes gegenüber den Künstlern halten wir für wichtig und für wirklich bedeutsam. Deshalb möchten wir Sie bitten, diesen Bereich in der Verfassung nicht zu streichen.

In Art. 62 schließlich geht es um den Schutz der Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur. Ich habe eben schon gesagt: Das ist sehr zurückhaltend formuliert im Gegensatz zu den anderen Ländern. Ich glaube, es ist wichtig, dass man dort einen Schritt weitergeht. Unsere ganz konkrete Empfehlung wäre, ebendiesen Artikel wie folgt zu erweitern:

Das Land und die Gemeinden schützen und fördern die Kultur.

Bitte erlauben Sie mir noch eine abschließende Bemerkung. Der Art. 62 befindet sich in Ihrer Verfassung verhältnismäßig weit hinten. Da mögen die Juristen sagen: „Es ist doch eigentlich egal, wo ein solches Staatsziel steht.“ Ich finde, es ist nicht egal, wo es steht. Das heißt, wenn Sie in einer Landesverfassung auch eine Hierarchisierung sehen und das quasi mit anderen Staatszielen in Übereinstimmung bringen, dann würde ich es sehr spannend finden, sich noch einmal zu überlegen, ob man das nicht weiter nach vorne bringen kann. Ich meine, das passt wunderbar in den Bereich, in dem auch die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit angesiedelt ist. Das befindet sich quasi im Anfangsbereich Ihrer Verfassung. Ich finde, da sollte auch ein Staatsziel Kultur seinen Niederschlag finden.

Abg. **Michael Siebel:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Am heutigen Vormittag ist ja sehr häufig im Zusammenhang mit der Formulierung von Staatszielen von Verfassungssyrik gesprochen worden. Deshalb möchte ich zum Beginn – es geht ja immerhin um Kultur – aus Wikipedia einige Sätze zitieren, die sich mit der Frage der Lyrik auseinandersetzen und uns durchaus nachdenklich machen könnten. Zitat:

Als Lyrik (...) bezeichnet man die Dichtung in Versform, welche die dritte literarische Gattung neben der Epik und der Dramatik darstellt.

Der Ordnungsbegriff Lyrik (...) wird seit dem 18. Jahrhundert als Gattungsbezeichnung verwendet, seit dem 19. Jahrhundert wird er zudem oft synonym mit Poesie, Gedicht und (...) Dichtung gebraucht. Der Verfasser poetischer Texte formuliert Gefühle und Gedanken eines lyrischen Subjekts (...), das der Perspektive des Autors entsprechen kann, aber nicht muss. Beziehungen zwischen Subjekt und der es umgebenden Welt werden dabei oft in hohem Maße reflektiert und abstrahiert.

Jemand anderes hat vorhin gesagt: Lyrik ist doch eigentlich etwas Schönes. Dieses belegt, dass Verfassungslyrik, wenn man diesen Begriff verwenden möchte, tatsächlich etwas darstellt, was ein Initial ist, was auch eine Reflexion und eine Abstrahierung zwischen Subjekt und seiner Beziehung zur Umwelt darstellt. Insofern, finde ich, ist das ein schöner Beleg dafür, dass auch Verfassungsziele, wie sie formuliert werden, einen Sinn machen.

Ich möchte an Sie zwei konkrete Fragen stellen. Die eine ist mir erst jetzt nach Ihren Darlegungen gekommen.

Erstens. Herr Dr. Wurzel, wir ringen ja immer um die Frage – das ist auch heute Vormittag in dem Beitrag von Rolf Müller im Hinblick auf den Sport angeklungen –, welche tatsächliche Wirkung denn eigentlich Verfassungsziele entfalten. Damit setzen wir uns wirklich ernsthaft und heftig auseinander. Wir haben in der Hessischen Verfassung sozusagen ein Versuchsfeld in der Erprobung, bei dem ein Teil dessen, was wir als Kultur und Kunst bezeichnen, seit vielen Jahren der Bereich Denkmalschutz ist. Ich sage das mal umgangssprachlich. Meine herzliche Bitte wäre, dass Sie noch einmal aus Ihrer Sicht erläutern und Ihren Eindruck schildern – Sie sind ja auch ein bisschen bewandert –, inwiefern Sie glauben, dass die Tatsache, dass der Denkmalschutz in der Hessischen Verfassung steht, in den letzten Jahrzehnten Wirkung entfaltet hat. Ich will jetzt nichts weiter dazu erläutern, um die Frage nicht suggestiv zu gestalten.

Meine zweite Frage bezieht sich auf den Punkt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, den Sie jetzt eröffnet haben. Ich nehme das deshalb auf, weil Sie es angesprochen haben. Wir haben momentan und auch in der Vergangenheit immer wieder damit zu tun, dass von geneigter Seite – im komme gleich zu dem Momentanen – dieser Grundauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angegriffen wird, momentan hart angegriffen wird durch eine Reihe Großer Anfragen in zahlreichen Landtagen der Bundesrepublik Deutschland, in denen genau das der Kern ist, der von der AfD in Frage gestellt wird. Deshalb meine Frage an Sie, inwieweit Sie es vor den Angriffsversuchen in der Vergangenheit, aber auch der aktuellen Angriffe, jetzt nicht gerade verschärft für geboten halten, das zu tun, was die eine oder andere Fraktion zu dem Thema für geboten hält, wie Sie es ja auch aus der Enquetekommission des Bundes rezipiert haben.

Herr **Dr. Wurzel**: Ich beginne mit dem Letzteren.

Der Hessische Rundfunk insbesondere macht sehr markant deutlich, dass er im Grunde auch im Sinne des Auftrages identitätsbildend für das Land sein will. Er zeigt dies insbesondere durch Berichterstattung über Themen mit vielleicht für manche schon zu starkem Hessenbezug in der Überschrift. Er versteht sich insoweit ausdrücklich als ein Sender, der emotional, sachlich und auch von seiner Konstruktion her für Hessen zuständig ist.

Ich sage deshalb so bewusst, dass die Berichterstattung für Hessen ist, weil wir auch im öffentlich-rechtlichen Bereich der ARD mehrere Länderanstalten kennen, die insbesondere durch jeweils landesbezogene Studios – für den Mitteldeutschen Rundfunk gilt das zum Beispiel; das gilt aber auch für den NDR – landesbezogene Berichterstattungen bringen, die deutlich über sogenannte regionale Fenster – dort auch „Landesfenster“ genannt – hinausgehen. Das gilt sowohl für die Berichterstattung als auch für die Themensetzung, die in Sachsen eine andere ist als in Thüringen – dort kenne ich das etwas näher – und die auch in Mecklenburg-Vorpommern eine andere ist als in Hamburg. Hier findet also sehr konkret und sehr bewusst ein breites Feld der Berichterstattung und der Themensetzung im landesbezogenen Sinne statt. Das gilt namentlich auch für Kultur. Dieser Auftrag resultiert daraus. Ich persönlich sehe dadurch eine starke positive Wechselwirkung.

Was die weitere Entwicklung betrifft, so werden entsprechende Fragen in den verschiedenen Landtagen, in denen solche Fragen schon gestellt worden sind, hoffentlich auch gut beantwortet. Aber gerade hinsichtlich der Sensibilität – das kann ich hier zumindest für den Hessischen Rundfunk ausdrücklich sagen, bei dem ich auch im Rundfunkrat sitze; dies für diejenigen, die es nicht wissen – ist der Hessische Rundfunk sehr stark aufgestellt und könnte die richtigen und guten Antworten auf diese Art von Fragen geben, wie Sie sie angeführt haben, wenn solche Fragen auch hier im Landtag gestellt werden sollten, was ich nicht hoffe.

Dann zum Denkmalschutz. Durch die Tatsache, dass das Land für den Denkmalschutz zuständig ist, wurde in den vergangenen Jahren immer wieder in verschiedener Art und Weise deutlich – das sieht man vor allem an den Grenzen –, dass die Grenze in materiel-ler Hinsicht das Schatzregal ist, um die Zuständigkeiten zu erklären und sich im Zuge des Denkmalschutzes überhaupt für dieses Thema zu öffnen. Hier gibt es eine Entwicklung, die durchaus unterschiedlich ist; das wissen viele von Ihnen. Das ist aber nicht der Punkt, sondern an der Stelle ist das Land aktiv, weil es sich an der Stelle durch seine eigene Verfassung selber einen Auftrag gegeben hat.

Das zweite Beispiel, das ich dazu nennen will, habe ich eben noch einmal mit diesen Weltkulturerbestätten angeführt. Wir wissen historisch, dass das Land Hessen sowohl mit Blick auf Lorsch als auch mit Blick auf das Welterbe Mittelrhein zunächst in ganz unterschiedlicher Art und Weise darangegangen ist, hieran gerade auch durch die von außen kommende, nämlich durch die von der UNESCO kommende kulturelle Verpflichtung mitzuwirken.

Ich glaube, gerade diese Prozesse zeigen sehr deutlich, dass sich das Land Hessen selber zu Recht einem völlig undiskutierten kulturellen Auftrag, einem kulturintendierten Staatsziel stellt. Es spricht meines Erachtens nichts dagegen, dieses Staatsziel so kurz wie möglich zu formulieren. Ich weise im Unterschied zu der Aufnahme des Stichworts Sportförderung ausdrücklich darauf hin, dass uns nicht daran liegt, die Förderung als Staatsziel zu nennen, sondern die kulturellen Aufgaben, die kulturelle Grundlage des Landes Hessen.

Herr **Zimmermann**: Ich glaube, dass man die Angriffe der AfD, die ja im Moment in ganz vielen Bundesländern sehr zielgerichtet gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geführt werden, sehr genau beobachten muss, weil es um ein Kernelement der Kulturentwicklung geht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nicht einfach nur „ein bisschen Sender“, sondern auch in seiner Verschränktheit einer der ganz zentralen Orte der Kulturentwicklung, die wir im föderalen System haben.

Ich durfte vor einigen Jahren mal ein Gutachten erstellen über die Wirkung, die der Westdeutsche Rundfunk auf die Kulturentwicklung in Nordrhein-Westfalen hat. Man muss einfach sehen: Diese Sender – und das gilt für den Hessischen Rundfunk ebenso wie für die anderen Landessender – sind entscheidend für die kulturelle Entwicklung. Wir können gar nicht auf sie verzichten. Das ist noch mal eine Ebene, die neben der Frage, dass wir natürlich einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk brauchen, um überhaupt eine Pluralität an Meinungen zu haben, nach meiner Ansicht sehr wichtig ist. Deswegen muss man sehen – wir beobachten das mit sehr großer Sorge –, dass sich die AfD einen Punkt herausgesucht hat, auf den sie sich gerade im Moment im Kulturbereich konzentriert, was wirklich gefährlich ist. Ich hoffe, dass es genügend Widerstand dagegen gibt, dass gerade diese öffentlich-rechtlichen Strukturen erhalten bleiben; denn ich glaube, wir können unmöglich auf sie verzichten.

Der zweite Punkt, den Sie angesprochen haben, ist die Frage: Wofür kann denn so ein Staatsziel konkret nutzbar gemacht werden? Wir haben zum Beispiel seit ganz langer Zeit eine Debatte über die sogenannten freiwilligen Leistungen in der Kulturfinanzierung auf kommunaler Ebene, auf Landesebene und selbstverständlich auch auf Bundesebene. Manche verwechseln die Idee der freiwilligen Leistung mit entbehrlicher Leistung. Wenn es also wenig Geld gibt, dann könnte man auf die sogenannte freiwillige Leistung verzichten. Das ist eigentlich – wenn ich das mal so salopp sagen darf – völliger Unsinn, weil die freiwilligen Leistungen die eigentlich wirklich wichtigen Leistungen sind, die besonders auch von den Kommunen erbracht werden. Das ist eigentlich das, bei dem man noch eine Gestaltungsmöglichkeit hat und bei dem man nicht nur ausführendes Organ ist. Und trotzdem, wenn es nachher um Einsparungen geht, wird gesagt: Das ist dann eine entbehrliche Leistung.

Ich bin mir ganz sicher, dass die Frage, wie ich ein Staatsziel in einer Landesverfassung formuliere, unmittelbare Wirkung darauf hat, wie man letztendlich auch eine solche Diskussion führt. Sie muss gar nicht in allen Punkten immer juristisch geführt werden, sondern sie wird ja auch sehr oft politisch geführt. Es ist schon eine bestimmte Hinwendung, wenn ich als Land sage: Das Land und auch die Gemeinden schützen und fördern die Kultur. Wenn ich das als Staatsziel klar formuliere, dann kann ich nicht mehr einfach sagen: Alles das, was bei der Kulturfinanzierung freiwillig ist, ist auch entbehrlich.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich möchte noch einmal auf die Offenheit des Kulturbegriffes zu sprechen kommen, die Sie, Herr Wurzel, angesprochen haben, und möchte die Nachfrage stellen, ob wir uns wegen dieser Offenheit nicht auch auf ein Glatteis begeben könnten. Ich sehe es natürlich auch so, dass es jetzt nicht darum geht, dass Staat Kultur macht. Aber es geht natürlich immer um Förderung, und Förderung heißt immer auch finanzielle Förderung. Dann stellt sich immer die Frage: Ist das förderungswert, weil es Kultur ist? Wir haben hier in Hessen mit Rüsselsheim ja leider ein gutes Beispiel dafür, dass wir sagen müssen: Es kann auch „unkulturvoll“ sein, was da – zumindest zeitweise – mal angeboten wurde. Das heißt: Begeben wir uns nicht auf ein Streitfeld, auf dem im Zweifelsfall dann doch wieder Gerichte feststellen, was Kultur ist und was nicht? Wir kennen auf kommunaler Ebene die Auseinandersetzungen mit Kleinbühnen und sogenannter Hochkultur vor dem Hintergrund der Frage, was gefördert wird und was nicht. Es wäre mir sehr recht, wenn Sie, Herr Wurzel, und Sie, Herr Zimmermann, auch noch eine Stellungnahme zu der Frage abgeben könnten: Ist die Offenheit des Kulturbegriffes nicht ein Problem?

Herr **Dr. Wurzel**: Die Offenheit des Kulturbegriffes ist eher ein gesellschaftliches denn ein juristisches Problem. Es ist ein gesellschaftliches Problem in dem Sinne, als dass es natürlich mit gedanklichen, geistigen oder sozialen Migrationsbewegungen zu tun hat. Ich habe auch einmal von der Identität der Stadt Rüsselsheim gesprochen. Jetzt spreche ich aber nicht von der Ausbeutung, sondern von der Identität einer Stadt, die seit vielen Jahren Migranten kennt, früher Gastarbeiter bei Opel genannt, die widerspiegeln – da komme ich auf die Kulturinstitution im Museum zu sprechen –, dass dort Gott sei Dank im Zuge des Hessestags die integrative Arbeit vom Land gefördert wird, um das, was dort passiert, zu unterstützen, nämlich eine die derzeitige Einwohnerschaft mit ihrem hohen Migrantenanteil abbildende konstruktive Tätigkeit im Sinne der Dokumentation der eigenen Vergangenheit der letzten fünfzig Jahre. Das ist eine Aufgabe, die man so vor fünfzig oder siebzig Jahren noch nicht beschrieben hätte, die aber eine Auseinandersetzung im diskursiven Bereich betrifft, die, wenn Kultur in diesem Sinne nicht akzeptiert werden würde, in keiner Weise eine pekuniäre Folge hätte – an der Stelle gebe ich Ihnen recht –, die dann möglicherweise auch nicht von öffentlichen Kassen unterstützt werden würde. Aber genau das passiert dort. Ich nehme das Beispiel Rüsselsheim nur deshalb, weil Sie es vorhin in einem völlig anderen Zusammenhang benannt haben.

Jetzt geben Sie mir bitte noch einmal das zweite Stichwort.

(Abg. Dr. Ulrich Wilken: Genau darum ging es mir!)

Ja? – Okay.

Herr **Zimmermann**: Das halte ich für ein ganz spannendes Thema. Natürlich, staatliche Stellen machen keine Kultur und schon gar keine Kunst. Aber natürlich entscheiden sie darüber, wer eine Förderung bekommt. Besonders entscheiden letztendlich Sie bzw. das Parlament darüber, wer eine Förderung bekommt. Ich glaube, das ist auch richtig so. Es ist auch im Kulturbereich klar, dass diese letztendliche Förderentscheidung getroffen werden muss.

Ich finde, es muss nur immer auch eine Debatte darüber geben, anhand welcher Kriterien man diese Förderentscheidung trifft. Ich glaube, man muss versuchen, die Willkür so weit wie möglich herauszunehmen und eine Klarheit hineinzugeben. Deswegen gibt es ja auch bei Ihnen Spartenkulturgesetze, und es gibt in zunehmendem Maße Länder, die sich darüber Gedanken machen, wenn man so etwas wie ein Landeskulturgesetz machen will, um bestimmte Verfahren zu implizieren, damit wir gemeinsam mit den Akteuren des Kulturbereiches festlegen können, was wie gefördert werden soll.

Am umfangreichsten ist wohl in Sachsen das Kulturraumgesetz, bei dem man einen sehr weit gehenden Ansatz hat. In Nordrhein-Westfalen – das ist auch noch nicht so lange her – ist ein Kulturfördergesetz verabschiedet worden. Da hätten wir uns ein bisschen mehr gewünscht. Aber zumindest gibt es dort auch durch Kulturförderpläne Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Kulturbereich. In Thüringen gibt es gerade neu eine Diskussion darüber, ob man nicht so etwas zwischen dem Kulturraumgesetz Sachsen und dem Kulturfördergesetz in Nordrhein-Westfalen machen kann. Ich glaube, das ist, weil eine Staatszielbestimmung in der Verfassung enthalten ist, eine ganz offene Angelegenheit.

In einem nächsten Schritt muss man Strukturen haben, die dann im besten Falle – das ist natürlich ein Wunsch von uns – auch die Kulturakteure so weit wie möglich in die Festle-

gung einbeziehen, damit die Entscheidungen nachher so wenig willkürlich wie möglich sind.

Frau Prof. **Dr. Gurliit:** Gestatten Sie mir noch eine Anmerkung zum Rundfunk. Herr Zimmermann, Sie haben eben gesagt, Sie möchten nicht auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkstrukturen verzichten. In Ihrem ersten Zugriff klang das aber noch weitergehend. Da sagten Sie nämlich, Sie möchten den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht auf seinen öffentlich-rechtlichen Auftrag beschränkt haben. Dazu verweise ich nur darauf, dass auch ich Schuldnerin dieser Zwangsabgabe bin. Und ich zahle diese nur, wenn diese Gelder für den öffentlich-rechtlichen Auftrag verwendet werden. In allen anderen Fällen bekommen Sie – das sei nur beiläufig angemerkt – auch Probleme mit dem unionsrechtlichen Beihilfenrecht. Denn diese Tätigkeit des öffentlichen Rundfunks ist eben nur so lange beihilfenrechtlich privilegiert, wenn es um die Erfüllung eines öffentlichen Auftrags geht.

Dann habe ich noch eine Frage, zu der mir Herr Zimmermann das Stichwort geliefert hat. Herr Zimmermann, Sie haben darauf hingewiesen, dass einige Länder schon Landeskulturgesetze haben, die auch Vergabekriterien und Ähnliches für die Vergabe von kulturellen Fördermitteln enthalten. Damit kommen wir aber wieder zurück zu der Frage: Was würde denn aus einer Kulturstaatsklausel, aus einem Staatszielprinzip Kultur folgen? Man könnte in der Tat daran denken, wenn es eben ein Rechtsprinzip ist mit allen Spielräumen, die es bietet, ob sich daraus Folgerungen in eine derartige Richtung ableiten lassen. Denn in der Tat wird auch unter Verfassungsrechtlern schon seit geraumer Zeit problematisiert, dass wir im Umfeld zahlreicher sensibler Grundrechte, wie der Pressefreiheit oder der Weltanschauungsfreiheit, verlangen, dass dann, wenn staatliche Mittel fließen – nicht nur auf haushaltsrechtlicher Grundlage, sondern auch auf einer spezialgesetzlichen Grundlage –, auch der Grundsatz der Neutralität gewahrt wird. Im Kulturbereich haben wir das nicht, und auch im Wissenschaftsbereich haben wir das nicht. Diese Bereiche werden bislang nicht durch regulierte Vergabeverfahren gefördert. Wir haben auch keine Vorgabe dafür, dass etwa die kulturellen Akteure an solchen Vergabeentscheidungen in irgendeiner Form beteiligt werden.

Deshalb möchte ich vor allem an die Verfassungsrechtler, also an Herrn Bernd Grzeszick und Herrn Marcus Schladebach, die Frage richten: Könnte man denn aus einer solchen Kulturstaatsklausel solche Folgerungen ziehen, dass es so etwas wie ein Landeskulturgesetz geben müsste? Oder könnte man ein solches Ergebnis gegebenenfalls ohnehin schon aus den grundrechtlichen Vorordnungen erzielen? Gäbe es also einen konkreten Gewinn, den man mit einer Kulturstaatsklausel verbinden könnte?

Herr Prof. **Dr. Grzeszick:** Ganz kurz dazu: Zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk d'accord. Dazu gebe ich noch den Hinweis: Sehr vieles davon ist bundesrechtlich überlagert, nämlich durch Art. 5 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Da haben Sie einen ganz festen Korpus, der sehr viel beinhaltet und sehr viel von dem abdeckt, was hier schon verlangt wurde und wo die Länder möglicherweise in Randbereichen ein bisschen darüber hinaus gehen können. Aber das, was verlangt wird und hier im Raume steht, ist derzeit geltendes Rechtsgut auf Bundesebene. Insoweit also eine relative Entwarnung. Da haben wir etwas, was mit der Kulturklausel nicht abgeholt werden kann. Aber das ist auf einer anderen Bühne in Teilen schon mit abgedeckt.

Die konkrete Frage war: Würde sich bei Vergaben etwas ändern, Kulturklausel? Es fällt mir schwer, eine entsprechende Fantasie zu entwickeln, weil es innerhalb der Kultur na-

türlich zunächst schwierig ist, zwischen Kulturen zu differenzieren. Solange man sich im Bereich der grundrechtlich neutraleren Dinge aufhält, dass wir sagen, dass bestimmte Vergaben nicht konkreter geregelt werden müssen – da sind eben die Pressesubvention usw. usf. angeführt worden; das ist klar –, gibt es die Rechtsprechung darüber hinaus. Da wird der Gesetzesvorbehalt eben nicht ausgelöst, und da ist man eigentlich nur auf den relativ weiten Maßstab des Artikels 3 zurückgeworfen. Dieser lässt zu, dass der Staat sachgerechte Differenzierungsgründe aufwirft, und da ist er relativ frei. Der kann zum Beispiel danach gehen, wie viele Bürger gewisse Dienste in Anspruch nehmen. Das bevorzugt dann Kultursektoren, die viel Publikum anziehen.

Der kann aber auch umgekehrt innerhalb dieses Spielraumes die klare Entscheidung treffen, gerade die Kulturen zu fördern, die in den letzten Jahren zurückgegangen sind, weil sie eben in der Aufführung teuer sind und relativ wenige Zuschauer haben. Die Tickets, die Eintrittskarten werden dann eben so teuer, dass der Effekt in die andere Richtung geht. Auch da ist der Staat frei. Er muss dann nur – das deckt sich mit dem, was Sie gesagt haben – die Gründe transparent ausweisen und das Programm in sich konsistent halten. Er hat im Übrigen, durch den Gleichheitssatz gedeckt, relativ viele Freiheiten. Das wäre alles auch im Rahmen einer derartigen Kulturklausel möglich. Da gibt es eigentlich keine Probleme.

Eine Schwierigkeit bestünde dann, wenn wir bestimmte Dinge über den Kulturbereich hinaus definieren würden, wenn wir sagen würden: „Nein, das ist jetzt sicher keine Kultur mehr.“ Da könnten wir dann überlegen, ob das dadurch gedeckt werden könnte. Es müsste gleichfalls aber auch vor Art. 3 bestehen. Das heißt, die Kriterien müssten da übertragen werden. Auch da sehe ich dann den originären Gewinn durch ein solches Kulturstaatsgesetz eigentlich nicht, muss ich ganz ehrlich sagen. Das Prüfprogramm bleibt in der Sache dann relativ gleich. Es gibt also auch insoweit eigentlich wenig an Verschiebungen. Wir brauchen es nicht zur Differenzierung. Wir brauchen es nicht zur Leistungsförderung. Das ist bundesgrundrechtlich definiert. Also die Konflikte oder effektiven Wirkungen würde ich jetzt prima facie als relativ gering einschätzen.

Herr Prof. **Dr. Schladebach**: Ich schließe mich Herrn Grzeszick an und möchte noch einen Punkt ergänzen.

Ein konkreter Gesetzgebungsauftrag würde aus einer solchen Kulturstaatsklausel nicht fließen, sondern das würde dann eben im Range eines Abwägungsbelanges geschehen, der dann natürlich in der Einstellung mit anderen Belangen – jetzt sage ich noch einmal mein Wort – auf Optimierung angelegt sein soll, wenn man diesen Begriff hier benutzen möchte. Aber ansonsten kommt es auf konkrete Situationen an, in denen abgewogen werden muss. Darüber hinaus würde diese Kulturstaatsklausel nicht gehen, also keine konkreten Gesetzgebungsaufträge für ein Bundes- oder Landesgesetz.

Herr **Zimmermann**: Zunächst noch zu der Frage nach dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ich habe zu sagen versucht, dass man den öffentlich-rechtlichen Rundfunk quasi nicht auf eine Grundversorgung reduzieren sollte; denn man könnte ja diese Grundversorgung auch damit erfüllt sehen, dass man sagt, Information und Kultur sind eine Grundversorgung. Wir glauben, dass es ein Vollprogramm sein muss mit all den Möglichkeiten, die ein Vollprogramm bietet. Deswegen kämpfen wir sogar darum, dass auch der Sport dabei ist und auch alle diese Fragen mit drin sind, weil die Menschen sonst dauerhaft dieses Medium nicht nutzen werden. Das wäre dann letztendlich auch wieder eine Einschränkung. Das ist letztendlich die inhaltliche Frage in dieser Debatte,

die wir schon seit einiger Zeit führen, und die wird durch die AfD noch einmal deutlich verstärkt durch die Frage: Kann man das nicht wenigstens reduzieren, wenn das schon alles so teuer ist, auf so etwas wie eine Minimalgrundversorgung? Damit hätten wir große Probleme.

Ich kann den beiden Juristen nur absolut zustimmen, dass es keine unmittelbare Handlungsverpflichtung geben würde, aus einem Kulturstaatsprinzip heraus zu sagen: „Jetzt muss ich auch ein Kulturfördergesetz oder etwas Ähnliches schaffen.“ Ich habe das ja auch zu sagen versucht. Ich finde, wichtig ist, dass man dann, wenn man A sagt, irgendwann auch B sagt. Aber man muss nicht B sagen. Deswegen glaube ich, dass es notwendig wäre, in diesen Orten, die letztendlich die Verantwortung für die Kultur in unserem Land haben, solche transparenten Verfahren zu schaffen, die wir wohl alle brauchen. Und dafür braucht man dann auch irgendwie geartete Regelungen. Gefragt sind hier in allererster Linie die Länder, dann die Kommunen, dann gibt es einen großen Abstand, und erst dann kommt – Herr Wurzel hat es gesagt – der Bund; dann gibt es noch einmal einen ganz großen Abstand, und dann kommt die Europäische Union. Das alles hat aber letztendlich nichts damit zu tun, dass dann in der Landesverfassung stehen müsste: „Das Land und die Gemeinden schützen und fördern die Kultur.“ Das würde das nicht automatisch auslösen.

Herr **Dr. Kraushaar**: Mich würde interessieren, ob Ihr Kulturbegriff – ich spreche hier für die Hessische Architektenkammer – auch die Nachhaltigste der Künste, die Baukunst, umfasst. Bilder können Sie von der Wand abhängen. Aus Konzerten, die Ihnen nicht gefallen, können Sie gehen. Mit Bausünden leben wir etwas länger, und mit schönen Baukunstwerken leben wir auch sehr viel länger. Die stiften auch sehr viel Identität und fallen häufig auch in die unmittelbare Verantwortlichkeit des Staates und des Landes als Träger, als Bauherr. Da könnten wir uns auch durchaus ganz konkrete Schlussfolgerungen auch für die Prozesskultur vorstellen, wie man zu schönen Bauwerken kommt. Denken Sie beispielsweise an Formen der Vergabe, um die Frage, die gerade schon einmal im Raum stand, aufzugreifen. Wettbewerbe könnten aus baukulturellen Gründen das Mittel der Wahl sein. Mich interessiert also, inwieweit Sie auch an diesen Bereich in Ihrem Kulturbegriff gedacht haben. Ich sage es ganz offen: Ich werbe hier natürlich auch dafür, daran zu denken.

Herr **Dr. Wurzel**: Diese Frage beantworte ich gerne; denn Bauten – das wissen Sie auch – sind Produkte geistiger und fertigungsmäßiger Leistungen. Wir sind insoweit ein Stück weiter, als Sie es jetzt hier vonseiten der Architektenkammer darstellen konnten.

Natürlich, die Weitergabe von Fertigkeiten, von Fähigkeiten im Sinne von – weil es an manchen Stellen allgemein bekannt ist; das ist immer die Ironie dabei – Bier brauen bis hin zur Handwerkskunst, ist nicht das fertige Bild und ist nicht das Kunstwerk, das irgendwo im freien Raum, im öffentlichen Raum steht, sondern die Weitergabe auch von untergehenden oder auch untergegangenen Fertigkeiten, die Weitervermittlung über Lehrprozesse ist Teil von Kultur. Wir sind uns dessen sehr bewusst.

Eines sage ich an der Stelle auch noch einmal: Vieles, was wir mit dem modernen Bauen – wir haben im Augenblick in Vorbereitung des Jahres 2019 sehr viel mit dem Bauhaus zu tun – verbinden, ist heute Weltkulturerbe. Da komme ich wieder an diese Stelle zurück. Natürlich ist das mit drin. Aber nicht alles, was im Sinne des Bauhauses gebaut worden ist, ist aufbewahrens Wert.

Herr **Zimmermann**: Für mich ist das verhältnismäßig einfach, wenn ich diese Frage beantworten darf. Zumindest alles das, was Mitglied des Deutschen Kulturrates ist, muss für mich natürlich auch Kultur sein und ist für mich auch Kultur. Das geht sogar noch darüber hinaus. Wir haben eine eigene Sektion „Baukultur und kulturelles Erbe“. Die Bundesarchitektenkammer gehört dem Deutschen Kulturrat genauso an, wie ihm die verschiedenen Architektenverbände angehören. Wir haben also eine ganz breite Vorstellung von Kultur. Die reicht von Hochkultur über den Opernbereich bis hin zu den Computerspielen. Ich sage dies nur, damit man diese Weite sieht. Selbstverständlich gehört auch die Baukultur dazu.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Herr Dr. Müller vom Hessischen Sportbund hat vorhin berichtet, dass nach der Aufnahme des Staatsziels Sport bei Vielen neben großer Begeisterung und Stolz auch so etwas Ähnliches wie Enttäuschung ausgebrochen ist. Jetzt frage ich Sie, Herr Zimmermann, nachdem Sie uns ja nahebringen, die Kultur in einen ähnlichen Status zu versetzen: Welche Vorstellungen haben Sie, damit da nicht möglicherweise dasselbe passiert, dass sich anschließend – einmal unterstellt, wir würden das in die Verfassung aufnehmen – auch eine entsprechende Enttäuschung breitmachen könnte?

Herr **Zimmermann**: Ich glaube, dass wir uns zumindest sehr bewusst darüber sind, dass eine Staatszielbestimmung nicht unmittelbar zu einer individuellen Förderung im Kulturbereich führt und dass man die auch nicht davon ableiten kann. Das kann man schon daran sehen, dass wir diese Staatszielbestimmung in dieser Weite, wie ich sie Ihnen ja auch vorgeschlagen habe, bereits in 14 Ländern haben. Sie wären dann das 15. Land. Es wäre natürlich schön, irgendwann würden auch die Hamburger das 16. Bundesland werden. Ich glaube, hier geht es um einen weiteren Ansatz und nicht um eine Frage der individuellen Förderung.

Darüber hinaus glaube ich generell – aber das hat nichts mit dem Staatsziel zu tun –, dass die Länder, die die unmittelbare Kulturverantwortung haben, dieser Kulturverantwortung natürlich auch gerecht werden müssen. Das ist ein Petitum des Deutschen Kulturrates. Das kritisieren wir auch immer wieder. Wenn sich die Etats der Länder gerade im Kulturbereich nicht dynamisch weiterentwickeln, sondern teilweise abgesenkt werden, dann halten wir das für falsch; denn es ist ein originärer Bereich, den die Länder auch gestalten können.

Aber noch einmal: Das hat nichts mit dem Staatsziel zu tun. Vielleicht sind deswegen auch im Sportbereich – aber das müssen die Kollegen aus dem Sportbereich erläutern – ein wenig falsche Erwartungen erzeugt worden. Wir hätten nicht die Erwartung, dass dann, wenn künftig das Staatsziel Kultur in Ihrer Landesverfassung steht, deshalb der Kulturetat des Landes erhöht wird. Aber ich hätte die Freude, dass Sie den Kulturetat des Landes trotzdem erhöhen, weil Sie die Kulturverantwortung haben. Aber das hat nichts mit dem Staatsziel zu tun.

Vorsitzender: Wenn Sie einverstanden sind, kommen wir jetzt zum Staatsziel Wohnen.

Herr **Hessenauer**: Wir haben eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, auf die ich weitgehend Bezug nehmen möchte.

Zunächst etwas zum Mieterbund. Der Mieterbund besteht in Hessen aus 27 rechtlich selbstständigen Vereinen, die den Landesverband bilden. Und die rechtlich selbstständigen Landesverbände bilden dann den Bundesverband. Wir unterscheiden uns von vielen anderen Organisationen dadurch, dass wir nur von unseren Mitgliedsbeiträgen leben. Sie werden also im hessischen Haushalt vom Mieterbund nichts sehen, weil wir keine Zuschüsse bekommen. Wir legen auch Wert darauf, dass dies so bleibt, weil uns das ein hohes Maß an Unabhängigkeit bei Stellungnahmen zu Situationen wie dieser hier gibt. Und das wollen wir gerne auch behalten.

Zu der Frage Staatsziel Wohnen hatten wir in unserer Stellungnahme schon darauf hingewiesen, dass es uns lieber gewesen wäre, wir hätten zum Grundrecht Wohnen eine Stellungnahme abgegeben; denn wir glauben, dass nur das der Bedeutung des Wohnens in unserer Gesellschaft gerecht wird. Ich denke, über die Bedeutung des Wohnens haben wir uns ja auch in unserer Stellungnahme geäußert; deshalb brauche ich dazu jetzt keine weiteren Aussagen mehr zu machen. Wir haben dargelegt, dass es ein Grundbedürfnis ist, dass es etwas ist, ohne das man nicht leben kann. Das Fehlen von Wohnungen ist für einige Menschen auch durchaus lebensbedrohend, wenn ich an die derzeitigen Temperaturen und die Obdachlosigkeit denke. Ich renne also wohl offene Türen ein, wenn ich sage: Wohnen ist ein Grundbedürfnis, ohne das gesellschaftliches Leben und familiäres Leben nicht möglich sind.

Nun haben Sie uns aber gebeten, zum Staatsziel Wohnen Stellung zu nehmen. Das ist zwar weniger als das Grundrecht, aber es ist immerhin mehr als das, was jetzt existiert. Insoweit sind wir auch damit einverstanden, dass Wohnen als Staatsziel aufgenommen wird.

Vor dem Mittagessen ist darüber diskutiert worden, ob das etwas ist, was Hessen betrifft. Bisher ist im Grundgesetz in Art. 13 nur die Unverletzlichkeit der Wohnung beschrieben. Das ist ein reines Abwehrrecht, sagt aber nichts über die Frage aus, welche Versorgungsverpflichtungen öffentliche Hände bei der Wohnungsversorgung übernehmen sollen. Gerade aus aktuellem Anlass kann man sagen: Das Land wird spätestens 2020 alleine für die soziale Wohnraumversorgung zuständig sein, weil auch die Kompensationsmittel aus der Föderalismusreform spätestens 2019 auslaufen werden und dann die Regelung, die über die Umsatzsteuer erbracht wird, dazu führen wird, dass das Land alleine darüber entscheidet, welchen Wohnraumversorgungsauftrag es zu erfüllen gedenkt. Deswegen halte ich es für richtig, dass das Staatsziel Wohnen aufgenommen wird, weil dies zumindest eine moralische Verpflichtung des Landes – wenn nicht sogar mehr – bedeutet, für eine soziale Wohnraumversorgung zu sorgen.

Soweit im Bundesrecht auch Mietrecht, Zivilprozessordnung und Räumungsfragen aufgeführt sind, betrifft dieses ja Fragen von bestehenden Wohnverhältnissen, nicht aber den Versorgungsauftrag, um den es hier im Wesentlichen geht. Der ist bundesgesetzlich spätestens ab 2020 nicht mehr Gegenstand von Bundesrecht, sondern ausdrücklich nur noch von Landesrecht. Deswegen ist die Tatsache, dass Sie jetzt über das Versorgungsstaatsziel Wohnen reden, auch der richtige Zeitpunkt, weil Sie damit vorwegnehmen, was spätestens 2020 sowieso sein wird, nämlich dass das Land für die Wohnungsversorgung zuständig sein wird.

Ich denke, dass die Frage, wie das Staatsziel in die Verfassung aufgenommen wird, durchaus dem entspricht, was wir als Vorschlag zu Art. 27a finden. Das halte ich für eine geeignete Form, auch wenn im Abs. 2 dann auch mietrechtliche Fragen angegeben sind. Ich weise nur darauf hin, dass zum Beispiel Fragen des Wohnungsaufsichtsrechts, die ja auch mit Wohnen zu tun haben, sowieso eine Länderangelegenheit sind, weil das

ordnungsrechtliche Fragen sind, die im Land geregelt werden und nicht auf Bundesebene. Insoweit gibt es also guten Grund, auch den Abs. 2 mit zu übernehmen. Das ist weniger als das Grundrecht, aber mehr als das Bisherige. Deshalb würden wir es durchaus begrüßen, wenn das Staatsziel Wohnen aufgenommen wird.

Vorsitzender: Ich höre eben, dass Herr Dr. Schladebach in zehn Minuten gehen muss. Er war für Infrastruktur vorgesehen. Deshalb darf ich ihm zu diesem Thema das Wort erteilen.

Herr Prof. **Dr. Schladebach:** Sehr geehrte Damen und Herren! Zur Diskussion steht auch die Einführung eines Staatsziels Infrastruktur in einem neuen Art. 26a Abs. 2 der Hessischen Verfassung mit folgender Formulierung:

Der Staat fördert die Verkehrsnetze, die Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen sowie die digitalen Infrastrukturen.

Im Grundgesetz findet sich ein Staatsziel Infrastruktur nicht ausdrücklich. Jedoch wird so gut wie von allen Akteuren auf rechtspolitischer Ebene übersehen, dass mit der Gewährleistung der Grundversorgung in den Bereichen Eisenbahn, Post und Telekommunikation in den Artikeln 87e und 87f des Grundgesetzes weite infrastrukturelle Sachbereiche erfasst werden, denen die Qualität eines Staatsziels attestiert wird. Hiervon werden jedoch ersichtlich nicht die Infrastrukturfragen erfasst, die derzeit besonders im Fokus stehen, nämlich Straßeninfrastrukturen und digitale Infrastrukturen. Landesverfassungsrechtlich kennen Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein mit einem punktuellen Bekenntnis zu digitalen Basisdiensten ein solches Staatsziel.

Aus meiner Stellungnahme möchte ich kurz wenige Punkte hervorheben:

Erstens. Die vorgeschlagene Fassung kann grundsätzlich überzeugen. Sie enthält einen umfassenden Infrastrukturbegriff, der sich in zeitgemäß moderner Weise auch zum landesweiten Auf- und Ausbau digitaler Grundversorgung für Unternehmen und Bürger bekennt. Des Weiteren bringt die Fassung die staatliche Verantwortung für ein funktionsfähiges Verkehrsnetz nicht nur als Voraussetzung guter wirtschaftlicher Entwicklung des Landes Hessen, sondern auch der Verwirklichung individueller Mobilitätsansprüche der Gesellschaft angemessen zum Ausdruck. Der Vorschlag kann sich zudem auf Formulierungen in anderen Landesverfassungen berufen.

Zweitens. Infrastrukturbelange werden durch ihre Verankerung im neuen Art. 26a Abs. 2 mit anderen Staatszielen auf dieselbe Stufe gestellt. Ihre Verwirklichung im Einzelfall hängt jedoch davon ab, wie die sodann vorzunehmende Abwägung mit anderen Verfassungsbelangen ausgeht. Ein irgendwie begründeter Vorrang vor anderen Staatszielen ist mit der Hochzonung zum landesverfassungsrechtlichen Staatsziel nicht verbunden, auch bei einer Kollision mit Grundrechten oder anderen Verfassungswerten. Erst die in der konkreten Entscheidungssituation vorzunehmende Abwägung und das im Einzelfall anzunehmende Gewicht der Infrastrukturbelange, etwa gegenüber dem Umweltschutz oder dem Gesundheitsschutz, entscheiden über den Verwirklichungsgrad des neuen Staatsziels.

Drittens. Die Verwirklichung von Staatszielen ist nur im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern möglich. Im Bereich der Infrastruktur – darauf wurde heute schon mehrfach hingewiesen – sind die Gesetzgebungskompetenzen zwischen

Bund und Ländern geteilt. Während Art. 73 für den Luftverkehr, für den Eisenbahnverkehr oder für das Post- und Telekommunikationswesen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten vorsieht, ist bei der Energiewirtschaft, dem Bau und der Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr oder der Abfallwirtschaft, also auch der Entsorgungswirtschaft, eine konkurrierende Kompetenz gegeben. Diese führt nicht zwingend zu einer Länderkompetenz, sondern lässt dem Bund auch hier den ersten Zugriff.

Viertens. Nicht gänzlich überzeugend, aber wohl durch die bestehende Formulierung des bisherigen Art. 26a der Hessischen Verfassung vorweggenommen ist der Wortlaut „der Staat“ als Verpflichtungsadressat. Dieser Begriff könnte Anlass zu Missverständnissen dergestalt geben, dass der unbefangene Verfassungsinterpret nicht mit hinreichender Deutlichkeit erkennen kann, dass hier nur das Land Hessen, nicht aber auch der Bund gemeint sein kann. Vorzugswürdiger wäre hier der Wortlaut „das Land“ gewesen, weil das Land Hessen nicht auch den Bund zur Förderung der Infrastruktur mitverpflichten kann. Jedoch wird man zum Zwecke des sprachlichen Gleichklangs von Abs. 1 und Abs. 2 an dem Begriff „Staat“ festhalten müssen.

Ich komme zum Schluss. Soweit sich der verfassungsändernde Gesetzgeber der hier angesprochenen rechtlichen Wirkungen bewusst ist, kann die Aufnahme eines neuen Staatsziels Infrastruktur rechtlich befürwortet werden. Ob diese Aufnahme politisch gewünscht wird, hat allein der Gesetzgeber zu entscheiden.

Frau **Dr. Mahler**: Von mir bekommen Sie wieder eine etwas andere Perspektive, und zwar die menschenrechtliche Perspektive. Wie wir gestern schon erläutert haben, gibt es durchaus soziale Rechte, die für Deutschland schon bindend sind. Auch das Recht auf Wohnen ist seit 1976 bereits bindendes Recht für den Bund und auch für die Länder, wenn diese in der Kompetenz die Regelungen umsetzen müssen.

Wie wir gestern schon kurz besprochen haben, ist es auch so, dass die Ausschüsse, die die Rechte auslegen, den Inhalt etwas klarer formulieren. Unser Ausschuss hat zum Sozialpakt klargelegt: Das Recht auf Wohnen ist eindeutig mehr als ein Dach über dem Kopf. Es ist das Recht eines jeden, in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben. Der Staat an sich hat eine Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht dieser Rechte.

Was beinhaltet das alles? Das ist sozusagen die Anweisung, wie man damit umgehen muss. Das heißt, er muss den Zugang zur Versorgung mit Wohnraum diskriminierungsfrei gestalten. Er muss Hürden und Barrieren abbauen, die Personengruppen von adäquatem Wohnraum ausschließen. Zwangsräumungen müssen mit einem Abwägen von alternativen und partizipativen Verfahren vorgenommen werden.

Die Schutzpflicht des Staates besagt: Der Staat muss sicherstellen, dass beispielsweise durch Privatisierung von Wohnungsgesellschaften keine Einschränkungen beim Zugang zum Recht auf Wohnen gemacht werden. Und der Staat muss das Recht auf Wohnen anerkennen und dahin gehend gewährleisten, dass er hierfür Rahmenbedingungen zur Verfügung stellt, die beispielsweise im sozialen Wohnbau bestehen.

Sie sehen: Das Recht auf Wohnen ist schon relativ ausdifferenziert und es ist auch Bundesrecht. Das ist ganz klar anerkannt. Darüber müssen wir uns, glaube ich, an dieser Stelle nicht mehr unterhalten. Kritisch ist allenfalls noch, inwieweit es schon justiziabel ist, welche Teile davon justiziabel sind. Das würde den Rahmen hier aber sprengen.

Abg. **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn:** Wir hatten heute vor der guten Linsensuppe das Thema Haushaltsauswirkungen. Sie haben das vorhin in einem anderen Zusammenhang schon einmal angesprochen.

Ich habe eine sicherlich etwas freche Frage: Wie muss das Staatsziel Wohnen formuliert sein, sodass der Landtag gezwungen ist, auf die Erhebung der Grunderwerbsteuer zu verzichten?

(Zuruf des Abg. Norbert Schmitt – Heiterkeit)

Herr **Hessenauer:** Prinzipiell sind wir natürlich dafür, dass alles, was das Staatsziel Wohnen beeinträchtigt, beseitigt wird. Ob das die Grunderwerbsteuer ist, das, glaube ich, sollte der Landtag entscheiden.

Vorsitzender: Man sieht, auch beim Deutschen Mieterbund gibt es Diplomaten.

(Heiterkeit)

Frau **Dr. Mahler:** Dem habe ich nicht viel hinzuzufügen.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich möchte noch einmal nicht nur auf den Punkt Wohnungsverlust, sondern auch auf den Punkt Versorgungsverlust in Bezug auf die Wohnung eingehen.

Es ist ein leider zunehmendes Phänomen, dass jemand rausgekündigt wird, weil er – aus welchen Gründen auch immer – die Miete nicht bezahlt. Das ist ein für den Vermieter unbestritten unhaltbarer Zustand. Aber wie können wir mit einem solchen Staatsziel dagegen anwirken, dass Menschen in diese Notlage gebracht werden? Denn wenn wir das Grundrecht auf Wohnen anerkennen, dann muss natürlich das Ziel verfolgt werden, dass Menschen auch nicht in die Lage gebracht werden, in einem kalten Winter ohne Energieversorgung dazusitzen. Mir ist klar: Ja, es ist ein finanzielles Problem des jeweiligen Mieters im Zweifelsfall. Trotzdem: Welche Möglichkeiten sehen Sie, ein solches Staatsziel dennoch damit zu verbinden, dass solche Notlagen vermieden werden?

Herr **Hessenauer:** Das Erste ist natürlich, dass im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge die entsprechenden Ämter einer Kommunalverwaltung dafür sorgen, dass dann, wenn sie erfahren, dass es diese Mietzahlungsprobleme gibt, im Vorrang schon eintreten, bevor es eine Räumungsklage gibt. Es gibt ja zum Beispiel die Möglichkeit, Mietschulden zu übernehmen; es gibt jetzt schon eine ganze Palette von Möglichkeiten, Räumungen zu verhindern, weil es heute schon ein auch für die Obdachlosenbehörde wichtiges Thema ist, besser eine Räumung zu verhindern, zumal das obendrein auch noch preiswerter ist, als erst das Kind in den Brunnen fallen zu lassen und dann hinterher im Rahmen der Obdachlosenfürsorge für Familien wieder Wohnungen zu finden oder über Einweisung zu agieren. Deswegen ist es, glaube ich, bei vielen Kommunen heute schon Alltagsgeschäft, dann, wenn sie erfahren, dass es Mietzahlungsprobleme gibt, einzugreifen und prophylaktisch tätig zu werden. Es ist ja auch im Rahmen der SGB-II-Hartz-IV-Regelung durchaus möglich, dass die Sozialbehörde unmittelbar an den Vermieter bezahlt, um dort Rohrleitungsverluste zu verhindern, die dazu führen, dass es

plötzlich eine Räumungsklage gibt. Da gibt es also schon ein umfangreiches Instrumentarium. Mit dem Staatsziel Wohnen ist, denke ich, die Aufforderung verbunden, solche Instrumentarien noch weiter auszuarbeiten, um sicherzustellen, dass das vorrangige Ziel, Räumung zu verhindern, verwirklicht wird.

Die zweite Frage betraf die Energiestromsperren. Das ist ein ganz schwieriges und insbesondere ein Thema, das mit den Energieversorgern zu besprechen ist. Aber da ist eigentlich im Augenblick auch die Rechtsprechung schon so weit, dass es Möglichkeiten gibt, eine Notversorgung sicherzustellen. Es ist in der Tat ein Problem, insbesondere dann, wenn der Mieter sich nicht rührt und damit auch keine Hilfsmaßnahmen eingeleitet werden können; denn dann lässt der Mieter zu, dass das Kind in den Brunnen fällt. Und dann haben wir den Zustand, den Sie beklagen.

Frau **Dr. Mahler**: Das sind in der Tat Probleme, die sich in der Praxis sehr oft stellen; Sie hatten es erwähnt. Meistens sind das aber wirklich Praxisprobleme, die im Moment noch nicht ausreichend umgesetzt werden. Zum Beispiel in Berlin kommt es relativ häufig vor, dass das nicht funktioniert, dass relativ schnell Energiesperren vorgenommen werden oder dass die Jobcenter die Mieten nicht rechtzeitig übernehmen oder die Übernahme nicht schnell genug umgesetzt wird. Wie es hier in Hessen ist, weiß ich nicht so genau. Aber ich weiß, dass es durchaus Probleme in der Praxis gibt. Vielleicht würde sich die Situation mit einem präventiven Ansatz deutlich besser darstellen.

Gerade wenn man sich die Zahlen ansieht, ist es sehr schwierig, die Bedarfe richtig einzuschätzen. Es gibt seit längerer Zeit eine Forderung, die allerdings in eine etwas andere Richtung geht. Da wird ganz klar darauf die Frage gestellt: Wie kann man feststellen, wie viele Menschen wohnungslos bzw. obdachlos sind? Diese Zahlen gibt es nicht. Soweit ich weiß, gab es in einigen Ländern Zahlen – ich glaube, auch Hessen zählt zu diesen Ländern –, aber auf Bundesebene gibt es diese Zahlen nicht. Insofern müsste man auch bei der Ermittlung des Bedarfs noch besser ansetzen, um präventive Regelungen einführen zu können, die dann wirklich greifen, damit solche Praxisprobleme gar nicht erst auftreten. Dann haben wir wieder diese Klagewellen. Das funktioniert einfach nicht. Wie Sie schon richtig sagten: Wenn der Wohnraum erst einmal weg ist, ist es deutlich schwieriger, die Leute wieder in Wohnungen zu bringen.

Abg. **Michael Siebel**: Ich möchte eine Vorbemerkung machen, weil hier immer wieder im Raume steht, welche Wirkungen ein Staatsziel entfalten kann, festgemacht am Beispiel Sport. Ich erinnere an den Vorgang vor anderthalb Jahren, als es vor dem Hintergrund von Schuttschirmkommunen eine Liste von Streichungen gab, wonach alle Leistungen im Bereich des Sports aus den kommunalen Haushalten gestrichen werden sollten, weil sie freiwillige Leistungen seien. Diese Liste ist dann von der Landesregierung wohlweislich, aber auch mit Blick in die Verfassung zurückgezogen worden, weil man nicht behaupten könne, dass Sport eine freiwillige Leistung sei und dies in der Verfassung stehe. Dies sage ich einfach mal zu diesen einschlägigen Diskussionen über das Thema Staatsziel, die etwas frustig daherkommen. Das ist ein Beispiel, bei dem das Staatsziel Sport eine real existierende Wirkung entfaltet hat.

Meine Frage an Sie beide und an all diejenigen, die ansonsten auch noch antworten wollen.

(Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn: Oh, das ist aber gefährlich!)

Ja, das war jetzt gefährlich; ich nehme das wieder zurück. Das war wieder die weiche Formulierung.

Umgangssprachlich sagen wir immer, dass Wohnen zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge zählen würde. Zumindest nach § 121 der Hessischen Gemeindeordnung im Hinblick auf die Frage der Zurverfügungstellung von Wohnraum gehört Wohnen nicht zu den dort definierten Bereichen der Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge. Meine Frage an Sie beide – und wer noch antworten will – lautet, inwieweit Sie sich vorstellen könnten, gesetzt den Fall, es würde ein Staatsziel Wohnen in der Hessischen Verfassung verankert, dass eine solche Verpflichtung Wohnen als Aufgabe der Daseinsvorsorge begriffen wird und – ich fand, das war ein interessanter Aspekt – auch als Verpflichtung zur Erhaltung von Wohnraum – wichtig, wichtig! – eine größere Chance haben wird.

Zweite Frage. Herr Hessenauer, Sie haben noch einmal das Spannungsfeld zwischen Staatsziel und individuell einklagbarem Grundrecht aufgegriffen. Gegenstand in den Beratungen ist die Formulierung eines Staatsziels; aber ich möchte gleichwohl Ihren Gedanken aufnehmen. Als bekennender Vertreter, der ich einer Idee eines individuell einklagbaren Rechts nicht fern stehe – nicht im Sinne des *advocatus diaboli* –, möchte ich Sie trotzdem bitten, zu meinem eigenen Erkenntnisgewinn beizutragen. Würden wir ein individuell einklagbares Recht in die Verfassung schreiben, frage ich Sie: Besteht dann nicht möglicherweise sogar vor dem Hintergrund dessen, was ich eben gesagt habe, die Gefahr, dass wir uns mehr Steine in den Weg zur Erreichung des Zieles legen, als dass wir Türen öffnen? Wir werden das Problem mit den Wohnungen nicht lösen können nur mit Hilfe staatlicher Wohnungsbaugesellschaften; da sind wir uns alle ziemlich einig. Deshalb fehlt mir momentan noch die Fantasie, wie wir in der Umsetzung eines individuell einklagbaren Wohnrechts bei der Verwirklichung des Zieles im realen Gesetzgebungsverfahren hinreichend Rahmenbedingungen schaffen können, um auch private Investoren zur Schaffung von Wohnraum zu bewegen. Da bin ich mir unsicher und bitte um Ihre Einschätzung.

Herr **Hessenauer**: Um mit dem Letzteren anzufangen: Es wird ja immer bei der Wohnungsversorgung der Vorrang des eigenen Anstrebens, der Selbstversorgung gefordert. Es kann sich ja nicht jemand hinstellen und sagen: „Ich kümmerge mich um nichts. Staat, besorge mir eine Wohnung.“ Das lässt sich bei dem Wohnungsmarkt, der ja auch aus vielen Privaten besteht, gar nicht machen. Und die öffentliche Hand kann ja gar nicht so viel Wohnungen schaffen, dass sie jedem Einzelnen eine zur Verfügung stellen kann. Ich denke also, jedes Recht würde auch den Vorrang haben, zunächst den Versuch zu machen, sich selber zu versorgen, bevor man zu einer Pflicht des Staates kommt, dann, wenn es nicht klappt, tätig zu werden. Deswegen glaube ich schon, dass man auch beim Grundrecht auf Wohnen den privaten Wohnungsversorger nicht ausschaltet. Das würde ja bedeuten, dass zukünftig nur noch öffentlich organisierte Wohnungsunternehmen bestünden. Das widerspricht unserem System. Das lässt sich nach meiner Einschätzung weder mengenmäßig noch finanziell noch verfassungsrechtlich gar durchführen. Es wird immer eine subsidiäre Aufgabe des Staates sein, dafür zu sorgen, dass die Wohnungsversorgung ausreichend ist.

Deswegen beschränkt sich ja auch das, was Sie jetzt in Art. 27a zum Ausdruck bringen, auf die soziale Versorgung zu angemessenen Bedingungen. Es ist ja nicht unser Problem, Landtagsabgeordnete mit Wohnraum zu versorgen. Die können das aus eigener Kraft tun, die meisten jedenfalls. Vielmehr geht es darum, dass diejenigen, die Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt haben, auch aus ökonomischen Gründen, mit Wohnraum zu versorgen. Das ist das, was bei dem öffentlichen Versorgungsauftrag im Zentrum steht.

Ob das Staatsziel Wohnen die Frage der Daseinsvorsorge verstärkt, hatten Sie gefragt, wenn ich das richtig verstanden habe. Ich glaube ja, weil der Druck, aufgrund einer Verfassungsvorschrift etwas zu unternehmen, natürlich größer ist, nicht im rechtlichen Sinne, wohl aber im politischen Sinne. Gerade die Diskussion, die derzeit um den Verkauf der Wohnungsgesellschaften geführt wird, die ja zum Teil wieder zurückgegründet werden – – Also die Dresdener gründen jetzt wieder eine Wohnungsgesellschaft, nachdem sie ihre große verkauft haben. Das ist kein Einzelfall in der Republik. Diese Diskussion zeigt, dass politischer Druck, aber eben auch ein Druck in der Verfassung durchaus dazu führt, solche Fragen der Daseinsvorsorge verstärkt zu sehen, nicht nur wegen der aktuellen Probleme in Ballungsräumen und Universitätsstädten.

Deswegen glaube ich also schon, dass es eine sinnvolle Verstärkung wäre und die Frage der Daseinsvorsorge in ein etwas anderes Licht stellt, als das bisher der Fall ist.

Frau **Dr. Mahler**: Zu den Rahmenbedingungen. Wenn man sich das noch einmal ganz klar überlegt, dann geht es doch darum, dass das Land, von dem die menschenrechtlichen Regelungen ausgehen, die Strukturen schafft, damit der Wohnraum für die einzelnen Gruppen einen jeweils diskriminierungsfreien Zugang hat. Das kann das Land doch durchaus regeln. Das versucht man ja jetzt größtenteils auch beispielsweise mit der Mietpreisbremse, obwohl das nicht so ganz wunderbar klappt. Aber man versucht durchaus, Regelungen zu schaffen, um diskriminierungsfreien Zugang zu den einzelnen Wohnräumen zu schaffen. Das ist sicher eine Aufgabe.

Von meinem Vorredner wurde schon gesagt: Es geht auch darum, den einzelnen Gruppen einen bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Hier kommen sicher auch noch andere Perspektiven hinzu; denn viele dieser Gruppen haben durchaus auch andere Bedarfe. Beispielsweise wird die Barrierefreiheit ein Thema sein, das auch beim Wohnungsbau eine noch größere Bedeutung erlangen wird. Das alles sind Dinge, die künftig noch weiter berücksichtigt werden müssen, die aber auch geregelt werden können. Dass auch Private daran gebunden sind, sieht man auch jetzt schon, wenn man Vorgaben der Behindertenrechtskonvention umsetzt.

Abg. **Christian Heinz**: Ich kann mich der Richtung anschließen, in die auch der Kollege Siebel schon gefragt hat. Wir haben ja mehrere Staatsziele im Gespräch. Beim Ehrenamt sehe ich bereits eine breite Einmütigkeit. Das ist sogar auch schon im Einsetzungsbeschluss angesprochen worden. Man kann eigentlich gegen keines dieser Ziele ernsthaft etwas haben. Gestatten Sie mir vielleicht aber doch noch einmal eine Betrachtung der einzelnen Staatsziele. Die Staatsziele Ehrenamt und Kultur sind bei der Einbeziehung in eine Abwägungsentscheidung und überhaupt des Handelns durch den Gesetzgeber – – Beim Sport wurde zum Beispiel auch immer der kommunale Finanzausgleich genannt. Sicherlich können die Staatsziele solche Ausstrahlungswirkungen haben.

Aber nun vielleicht eine Frage an die Staatsrechtler Frau Professor von Achenbach und Herrn Professor Grzeszick. Gerade das Staatsziel Wohnen klingt wirklich sehr gut, und niemand kann etwas dagegen haben. Allerdings hatte hier schon jemand angesprochen, dass durch das Zivilrecht und auch durch das Sozialrecht eine weit gehende Sperrwirkung eigentlich schon durch das Bundesrecht eintritt. Also wo konkret könnte dieses Staatsziel Wohnen uns als Landtag und Landesgesetzgeber dann konkret im Handeln beeinflussen außer über eine reine Appellfunktion hinaus? Ich versuche im Moment noch zu begreifen, welche Wirkungen, die diese Staatsziele ja unstreitig ha-

ben, speziell beim Staatsziel Wohnen eintreten könnten, zumal das meiste, das damit zusammenhängt, bereits durch den Bund geregelt wird.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Das ist jetzt überhaupt nicht mein Fachbereich. Aber meines Erachtens würde sich ein solches Staatsziel auch weniger an Sie als Gesetzgeberinnen und Gesetzgeber richten, sondern eben insbesondere auch an die Exekutive und an die Judikative in der Auslegung des Bundesrechts, das von den Ländern vollzogen wird, und einen wichtigen Abwägungsbelang kreieren, der als solcher einzustellen ist. Aber da ich für diesen politischen Bereich quasi nicht kompetent bin, kann ich Ihnen nicht sagen, was das für Sie als Gesetzgeber bedeuten würde. Meines Erachtens eher wenig, aber auf jeden Fall für die Exekutive und Judikative.

Herr Prof. **Dr. Grzeszick**: Dem möchte ich mich anschließen. Ich sehe das in der Sache ähnlich. Aber vielleicht einige Aspekte dazu:

Eines würde ich ganz gerne aufgreifen. Herr Siebel hatte vorhin erwähnt, dass es bei der Frage, ob und wie weit Sportförderung als freiwillige Leistung anzusehen ist, eine Reaktion gegeben hat, die möglicherweise auf die Staatszielbestimmung zurückgeht. Kess gegengefragt: Lässt sich aus dieser Bestimmung wirklich punktgenau ableiten, dass es unzulässig wäre, Sportförderung als freiwillige Leistung aufrechtzuerhalten?

(Zuruf des Abg. Michael Siebel)

Ich würde sofort mitgehen, wenn Sie sagen, wir können den Sport nicht isoliert streichen; dann kommen wir vielleicht in Probleme. Aber wenn man darüber hinaus geht, dann wäre sozusagen das Mindestniveau an Förderungspflicht das, was verfassungsunmittelbar festgelegt wäre. Das ist dann schon eine weitere argumentative Regelung, das so zu deuten. Ich kenne die konkrete Konstellation nicht. Aber ob man das als Staatsziel stützen kann, gut, da habe ich vielleicht noch Vorstellungsbedarf. Aber ich werde der Frage in meinem Forum intern nachgehen.

Das führt aber zu dem, was wir zum Wohnen eben schon allgemein ausgeführt haben. Aber auch da fehlt mir ein ganzes Stück weit die Fantasie. Eine ganze Menge Regelungen sind schon angesprochen worden, die zivilrechtlich oder einfachgesetzlich durch das Bundesrecht determiniert sind. Auch die weiteren Dinge, die genannt wurden, auch die jüngeren Fördermaßnahmen, sind alles Maßnahmen, die größtenteils auf Bundesebene erfolgt sind und ohne ein Staatsziel zustande kommen.

Wir können das auch noch ausdehnen und zum Beispiel das Allgemeine Antidiskriminierungsgesetz, das AGG, hinzunehmen, das ja gerade, was den diskriminierungsfreien Zugang zu Mietwohnungen usw. usf. regelt, ein relativ wichtiger Schritt nach vorne war. Dazu bedürfte es eines Staatsziels nicht.

Auch die Mietpreisbremse hat man regeln können; über die Effektivität kann man sicherlich diskutieren. Aber dafür bedürfte es eines Staatszieles nicht.

Denken Sie – ganz aktuell – im Maklerrecht an das Bestellerprinzip bei Mietwohnungen. Auch das ging, ist verfassungsrechtlich zulässig. Auch dazu bedürfte es eines Staatszieles nicht.

Wenn ich jetzt anfangen, die einzelnen Punkte Stück für Stück abzuarbeiten, dann ist das ganz erstaunlich; denn man sieht, es ging schon relativ viel ohne Staatsziel. Ob außerdem noch etwas gehen würde, was sonst nicht gehen könnte, das wären dann Konstellationen, in denen ich einen verfassungstextlich unmittelbaren Auftrag brauche, um ein verfassungsrechtliches Gut einschränken zu können, was der einfache Gesetzgeber alleine nicht darf. Das sind extrem seltene Konstellationen.

Die Positionen, über die wir hier vor allem reden, sind Gleichbehandlungsgrundsatz, Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit. Das sind alles Grundrechte, die auch aufgrund allgemeiner Erwägungen zurückgedrängt werden können, wenn sie hinreichend gewichtig sind, anders zum Beispiel als bei der Religionsfreiheit. Da brauche ich zwingend ein verfassungsrechtliches Gegenstück.

Also auch insoweit sehe ich jetzt nicht unmittelbar die Bedeutung eines allgemeinen Staatsziels Wohnen, um konkrete Fördermaßnahmen zu erreichen. Es bleibt dann auch in diesem Bereich wieder erstaunlich wenig übrig, wo es zwingend notwendig wäre, das Ziel einzuführen. Es kann sein, dass es in Randbereichen Ausstrahlungswirkung hat, vor allem in Förderbereichen, Differenzierungsbereich bei Art. 3. Das mag schon sein, das will ich gar nicht bestreiten. Ob das punktgenau zu der Landung führt, die Sie politisch haben oder fordern möchten, bleiben dann auch bei mir Zweifel.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich möchte an diese Diskussion anknüpfen und bin wirklich überrascht. Ich darf einmal unseren Vorschlag zitieren:

Es ist ständige Aufgabe des Landes, jedermann den Bezug einer angemessenen Wohnung zu sozial tragbaren Bedingungen zu ermöglichen. Zur Verwirklichung dieses Staatsziels fördert das Land sozialen ökologischen Wohnungsbau und die Wohnungserhaltung.

Ich muss sagen, da sehe ich sowohl bei dem, was Sie, Frau Professor von Achenbach, vorgetragen haben, als auch bei dem, was gerade Herr Professor Grzeszick vorgetragen hat, nicht den Widerspruch, dass das sozusagen in Bundesregelungen hineingreift, sondern die Aufgabe ist, der faktischen Lage bei der Wohnungsbauförderung in Hessen entgegenzuwirken.

Meine zweite Frage geht an Frau Dr. Mahler und an Herrn Hessenauer. Sie haben das Grundrecht auf Wohnen dargestellt und haben das auch inhaltlich begründet. Ich weiß nur nicht, wie wir das realisieren sollen. Stellen Sie sich einmal vor: Das steht morgen in der Verfassung. Jetzt haben wir möglicherweise das Pech, im nächsten Jahr zu regieren. In Hessen fehlen 47.000 Wohnungen. Das ist unstrittig. Das hat nämlich die Dame, die sonst hier sitzt, die Wohnungsbauministerin Hinz, vorgetragen. Ich glaube, das ist unstrittig. Wenn jetzt nur die Hälfte der Betroffenen klagt, dann kann ich das doch gar nicht realisieren. Es würde ja schon reichen, wenn nur ein Prozent der Betroffenen klagen würde. Ich würde also in eine Situation hineinlaufen, wenn ich ein Recht auf Wohnen in der Verfassung verankern würde. Ich müsste möglicherweise mit einem Schadenersatzanspruch rechnen. Ich weiß gar nicht, welches die Konsequenz daraus wäre.

Deswegen war unsere Idee, zu sagen: Wir formulieren das so, wie ich es eben zitiert habe; denn es wird – auch das ist unstrittig, auch wenn wir an der Regierung sind; wir schaffen es nicht in fünf Jahren – 10, 15 oder möglicherweise sogar 20 Jahre dauern, um den Rechtsanspruch vor dem Hintergrund des momentanen Defizits zu verwirklichen. Deswegen frage ich Sie – wir müssen doch offen darüber reden –: Ist es nicht ein

Gebot der Vernunft, das zumindest vorübergehend – den Zeitraum habe ich genannt – als Staatsziel zu formulieren, damit endlich etwas geschieht, damit wir auf diesem Gebiet weiterkommen? Ich finde, das ist schon eine verhältnismäßig konkrete Forderung, mit der die Rechtsprechung auch etwas anfangen kann. Das heißt nämlich: Es muss entsprechend dem Bedarf immer etwas gemacht werden; es darf nicht hinter dem Bedarf zurückfallen. Das war meine Interpretation. Ich meine, ein solches Vorgehen, auch in dem Ziel, das Sie erreichen wollen, wäre doch rechtlich angemessen und die richtige Umsetzung dessen, was Sie am Ende erreichen wollen.

Herr **Hessenauer**: Herr Schmitt, bei der Durchsetzung des Rechts auf einen Platz in einer Kindereinrichtung hatten Sie diese Bedenken nicht.

(Abg. Norbert Schmitt: Das kann schon möglich sein!)

– Ja, ich sage es nur. Da war am Anfang genauso die Unmöglichkeit, das zu schaffen.

(Abg. Norbert Schmitt: Nein!)

– Natürlich! Entschuldigung, dafür war ich mal beruflich zuständig.

(Abg. Norbert Schmitt: Ja, eben!)

Das heißt, als dieser Rechtsanspruch eingeführt worden ist, haben die gleichen Leute gesagt: „Das schaffen wir nicht. Dafür brauchen wir Jahrzehnte.“ Ich will damit sagen: Man muss nur aufpassen, dass man die Argumentation nicht unterschiedlich verwendet. Ich bestreite doch gar nicht, dass es im Augenblick gar nicht durchsetzbar wäre, dieses Ziel kurzfristig zu erreichen. Nur hat die Politik auf anderen Politikfeldern gesagt: „Auch wenn es im Augenblick nicht durchsetzbar ist, setzen wir dieses Ziel.“ Ich sage nicht, dass sie es deswegen gesetzt hat, weil die Kommunen das bezahlen müssen und nicht der Landtag. Aber es war ein Ziel, das gesetzt worden ist, und zwar in absehbarer Zeit nicht erreichbar. Man hat es aber trotzdem gesetzt. Durch die Setzung ist die Erreichung dieses Ziels erheblich beschleunigt worden.

Der zweite Punkt: Die ganzen Fragen nach dem Mietrecht und Ähnliches spielen für diese Diskussion keine Rolle, weil es hier nur um den Wohnungsversorgungsauftrag geht und nicht um die Frage der Einmischung in Mietrecht, in Maklerrecht, in Räumungsrecht und sonst etwas. Es geht um den Wohnungsverwaltungsanspruch, inwieweit dieser durch ein Staatsziel Wohnen gefördert wird. Das Weniger ist mir immer noch lieber als gar nichts. Das ist okay. Aber bei der Frage, wie man Forderungen stellt, muss man dann eben auch sagen: Okay, das ist weniger und das ist langsamer. Aber man hätte es genauso gut auch mit dem Recht machen können mit derselben Begründung wie bei der Kinderbetreuung.

Der Zugang zur Wohnung ist jetzt weitgehend durch das Antidiskriminierungsgesetz geschützt. Die Frage, wie das dann umgesetzt wird und welche Folgen das hat, ob jemand klagt, steht auf einem anderen Blatt. Aber formal ist das ein Bundesrecht, das mit dem Recht auf Wohnen zunächst mal nichts zu tun hat, sondern es geht um die Frage des Zugangs zu einer vorhandenen Wohnung und nicht um die Frage Schaffung einer neuen Wohnung.

Frau **Dr. Mahler**: Ressourcenvorbehalt ist immer etwas, das bei den sozialen und wirtschaftlichen Rechten sofort kommt. Aber wie schon gesagt wurde, gibt es auch andere Beispiele. Man behilft sich ja sonst auch mit Übergangsregelungen und Fristen oder es wird – wie im Völkerrecht – Schritt für Schritt umgesetzt. Dafür gibt es Beispiele. Ich bin mir ganz sicher, dass Ihnen hierzu auch noch eine schöne Formulierung einfallen wird.

Noch einmal kurz zum AGG. Das AGG funktioniert relativ gut. Wenn Sie sich das auf Bundesebene ansehen, dann haben wir viele Schlichtungsfälle und wenige Urteile. Die Umsetzung des diskriminierungsfreien Zugangs könnte also durchaus noch besser sein. Diejenigen Gruppen, die oft diskriminiert werden – das ist natürlich auch eine Umsetzungsfrage –, wenden sich sehr selten an die Agentur, um das klären zu lassen. Insofern sehe ich durchaus noch einige ungelöste Aufgaben, auch wenn wir das AGG haben, was sehr erfreulich ist.

Herr **Dr. Kraushaar**: Ich wollte zum einen etwas berichten und dann eine Frage insbesondere an die Staatsrechtler stellen.

Die Architektenkammer hat sich ja, wie Sie wissen, für das Staatsziel Schaffung angemessenen Wohnraums ausgesprochen, wohlgermerkt: des Wohnraums, also jetzt nicht auf den allgemeineren Begriff Wohnen bezogen. Ein wesentlicher Punkt war die Überlegung, dass Gemeinden, gerade im Rhein-Main-Gebiet, derzeit aufgrund der vorhandenen Flächennutzungsplanungen durchaus die Möglichkeit hätten, Baurecht zu schaffen, dieses aber aus verschiedenen Gründen nicht tun, unter anderem – das wird nicht offiziell so erklärt werden – aus Furcht vor den infrastrukturellen Folgekosten. Da sehen wir durchaus einen Punkt, bei dem ein Staatsziel durchaus steuernde Wirkung entfalten könnte.

Aber vor dem Hintergrund dessen, was Sie, Herr Professor Grzeszick, heute Morgen angesprochen haben, nämlich der Konkurrenz mit der Bundesgesetzgebungskompetenz, würde mich besonders interessieren, ob die Annahme zutreffend ist, dass unter den Abwägungsgesichtspunkten, die eine Gemeinde bei der Schaffung von Baurecht zu berücksichtigen hat, dieses Staatsziel dann schon die Wirkung haben könnte, da Baurecht zu schaffen, wo sie es anderenfalls nicht täte. Also die Abwägung, ob überhaupt ein Baugebiet ausgewiesen wird, wird doch durch ein solches Landesstaatsziel beeinflusst werden können.

Das wäre gerade das richtige Mittel, aus Respekt vor der kommunalen Planungshoheit jetzt nicht zwingend einzugreifen, aber zumindest diesen Abwägungsgesichtspunkt zu stärken, oder eben, wo der Landesgesetzgeber dann natürlich auch gefragt ist: Wenn es tatsächlich daran hängt, dass dann die infrastrukturellen Folgekosten, sprich: Schulbau, sprich: Kindergartenbau, eigentlich nicht geschultert werden können oder sollen, dass dann Kommunen gegebenenfalls auch Unterstützungsansprüche geltend machen könnten. Das wären Überlegungen, die bei uns eine Rolle dabei gespielt haben. Mich würde dazu Ihre Einschätzung interessieren, ob das aus staatsrechtlicher Sicht tragfähig ist.

Herr Prof. **Dr. Grzeszick**: Das ist jetzt zum Teil eine neue und sehr anspruchsvolle Spielweise. Ich versuche mal, mich da durchzuschlagen.

Zunächst zu der Frage, die auf die Frage von Herrn Kraushaar aufsetzte: Ja, es bleibt tatsächlich die Wohnungsbauförderung im engeren Sinne als der Bereich, der bundesrechtlich nicht determiniert oder vorgegeben ist. Diesen Kern kann man ausmachen.

Die Frage, der man sich dann stellen muss, ist diese: Wie viel bringt denn hier ein formuliertes Staatsziel? Das eine ist die Frage der Durchsetzbarkeit. Die Positionen dazu sind, glaube ich, klar geworden. Die Frage ist aber, welche Ziele das Staatsziel hat. Aus der Frage, die Sie gestellt haben, habe ich entnommen, dass damit auch die Vorstellung verbunden ist, dass das auch die Wirkung einer Art Sperrklinkenklausel haben soll, dass also nicht hinter ein bestehendes Niveau zurückgegangen werden soll.

Um es noch konkreter zu machen: Wenn man eine derartige Regelung haben möchte, ist man gut beraten, dies auch konkret hineinzuschreiben, weil nicht alle Forderungen und Formulierungen immer diese Wirkung haben. Das ist also eine Frage der konkreten Formulierung. Die ist dann aber auch weitgehend. Das heißt, man kann jetzt nicht in fünf oder zehn Jahren kommen, wie es mal im Rahmen der Wiedervereinigung war – wer weiß, welche Kosten dadurch noch auf das Land Hessen und auf Deutschland zu kommen? –, und sagen: „Gerade passt es gar nicht. Wir müssen die Mittel anders einsetzen.“ Das ist ein Argument, das dann gegen eine verfassungsrechtliche Vorschrift kaum wirksam in Anspruch zu bringen ist. Man muss also wirklich kompetenziell ein Stück weit darüber nachdenken, ob man sich so weit binden möchte.

Zur Frage der Wohnraumausweisung im Baugesetzbuch. Da gibt es einige Dinge, bei denen ich nur tentativ vorgehen kann. Das eine ist die Frage: Wie sieht es aus mit dem derzeitigen Planungsrecht, wie es im Baugesetzbuch enthalten ist? Ich habe leider kein Baugesetzbuch mitgebracht. Es gibt aber eine Menge Vorschriften bei den allgemeinen Regelungen in den §§ 1 bis 8, die relativ weit gefasst sind und auch soziale und sonstige Bedingungen für den Wohnraum beinhalten. Bei der Frage, ob damit auch die Menge des bezahlbaren Wohnraums abgedeckt ist, möchte ich mich nicht hundertprozentig festlegen, weil ich das nicht gegengecheckt habe. Deswegen kann ich die Aussage jetzt nicht liefern. Mein Bauchgefühl ist: Da steckt eine Menge drin. Aber, wie gesagt, ich würde nur dann ja sagen, wenn ich weiß, dass das so ist. Das kann ich aber jetzt nicht tun. Sehen Sie mir das nach. Ich müsste selber noch einmal konkreter nachschauen in der Kommentierung und in der Rechtsprechung, wie das im Einzelnen ausschaut. Aber diese Abwägungsziele und Belange gehen relativ weit und lassen es eben auch zu, weitgehend auf lokale Wohnbedürfnisse Rücksicht zu nehmen.

Die zweite Frage wäre dann: Kann das Land daneben tätig werden, und hat der Bund insoweit eine abschließende Kompetenz bzw. hat er die Kompetenz abschließend wahrgenommen? Im allgemeinen Baubodennutzungsrecht werden die Vorschriften meistens so verstanden, dass sie umfassend und abschließend die Materie regeln, gerade weil sie so allgemein gefasst sind. Das heißt, es wird schwierig, wenn das Land eine Regelung erlässt, die planungsrelevant weitere Belange aufführt. Dann könnte man in einen Kompetenzkonflikt kommen. Da muss man dann auch genau schauen, wie weit die Regelungen BauGB gehen.

Die dritte Frage war: Kann man die Bedenken der Kommunen auffangen, dass man ihnen die Infrastrukturverantwortung zumindest finanziell abnimmt? Hier sehe ich kein großes Problem, weil das Land relativ frei ist in dem, was es finanziell fördert. Und wenn es die Kompetenz zur reinen Wohnraumförderung hat – die hat es eben weitestgehend – und die Gelder bereitstellen möchte, kann es das zugeschnitten eigentlich tun. Es spricht auch einiges dafür, dass es das jetzt schon tun könnte. Das müsste es nicht, aber es könnte es tun. Ich sehe jetzt in diesen Fragen den Gesetzesvorbehalt eigentlich nicht

unmittelbar ausgelöst. Aber auch diese Frage ist ein ganz neues Spielfeld. Eine 80-%-Belastbarkeit wäre eine sehr genaue Frage. Deshalb müsste ich die genaue Antwort auch noch einmal gegenchecken.

Aber das wäre die Lage: Das Baugesetzbuch lässt bei der Planausweisung in der Abwägung relativ viel zu. Es ist wohl in den meisten Teilen abschließend. Eine Förderung finanzieller Art wäre aber bereits jetzt zulässig, auf einfachgesetzlicher Grundlage ohne weiteres, wahrscheinlich sogar ohne einfaches Landesgesetz, wenn nicht wesentlich im Sinne des allgemeinen Gesetzesvorbehalts.

Herr **Nešković**: Ich möchte noch einmal kurz an das anknüpfen, was Herr Hessenauer hinsichtlich des Kindergartenplatzes hier ins Feld geführt hat, und darauf hinweisen, dass die entsprechende Vorschrift aus dem SGB VIII, § 24, am 01.01.1991 in Kraft getreten ist. Damals hatte man sich überlegt, dass man 40 Milliarden D-Mark braucht, um das Investitionsvolumen hinzubekommen, 600.000 neue Kindergartenplätze zu schaffen. Man hat dann ab 01.01.1996 den Anspruch eingeführt ab drei Jahren und in einer Übergangsphase bis zum 01.01.2013 für besondere Fälle unter drei Jahren. Und ab 01.01.2013 hat man dann den Anspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem ersten Lebensjahr eingeführt.

Das könnte sehr wohl ein Modell sein, wenn man es denn will. Denn das hat dazu geführt, dass mehr als 400.000 Kindergartenplätze in diesem Zeitraum geschaffen worden sind. Das wäre in der Tat ein Modell, das man auch auf diesen Bereich übertragen könnte, wenn man sich von vornherein darüber im Klaren ist und das will. Wir haben heute, weil die restlichen 200.000 Plätze immer noch fehlen, mittlerweile auch eine Rechtsprechung bis hin zum Bundesgerichtshof, die festgestellt hat, dass man unter Umständen auch Schadenersatzansprüche hat, also nicht nur den Anspruch auf einen Kindergartenplatz selbst, sondern auch Anspruch auf Verdienstaufschlag und andere Dinge.

Das ist der entscheidende Druck, den Politik braucht. Und wenn man das wirklich für das zentrale Grundrecht Wohnen will, dann bietet es sich an, über dieses Modell nachzudenken und es einzuführen.

Vorsitzender: Weitere Wortmeldungen zum Thema Staatsziele liegen mir nicht vor bis auf die beiden Wortmeldungen, die in diesem Augenblick noch gekommen sind. Sie lagen mir aber noch nicht vor, als ich zu sprechen begonnen habe. Danach jedoch könnten wir dieses Thema aber beenden.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Ich möchte nur noch zu der Frage Stellung nehmen: Was ermöglicht das BauGB, also welche Belange kann man im BauGB finden? Ich habe das gerade nachgeschlagen. In § 1 Abs. 6 steht: Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere die dort aufgezählten Belange zu berücksichtigen. Dazu zählen die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung.

Das wäre aus meiner Sicht als Nichtbaurechtlerin durchaus ein Ansatzpunkt, um solch ein Staatsziel der Förderung des Wohnbaus einzubringen und als Abwägungsbelang in die Bauleitplanung auf kommunaler Ebene einzustellen. Aber Sie können dadurch natürlich keine Gemeinde dazu zwingen, diesen Belang als überwiegenden Belang zu werten. Dann, wenn ein solcher Belang total ignoriert werden würde – die Fehlerfolgen-

lehre, was dann passiert, möchte ich jetzt nicht besprechen –, gibt es durchaus Raum, mit einer solchen Staatszielbestimmung einen Belang argumentativ zu verstärken und verfassungsprinzipiell abzusichern und den Gemeinden damit vielleicht doch eine Richtung vorzugeben.

Frau Prof. **Gurlit**: Ich glaube, jetzt haben wir doch ein Team für die bauplanungsrechtliche Kompetenz zusammen, was ich noch ergänzen kann. Ich sehe es kompetenziell genauso wie Herr Grzeszick. Das Bauplanungsrecht ist abschließend durch den Bund geregelt. Man kann also nicht neue planungsrechtliche Kategorien oder Ähnliches aufmachen. Das hat mal das Bundesverfassungsgericht in seinem Bodenrechtsgutachten in grauer Vorzeit entschieden. Für die Länder bleibt das übrig, was in dem alten Kreuzberg-Urteil zum Ende des 19. Jahrhunderts entschieden worden ist. Das sind allenfalls gestalterische Fragen: Verunstaltungsverbot und Ähnliches und daneben Gefahrenabwehr. Planungsrechtlich kann man dem Land also nichts weiter verschaffen. Allenfalls kann man die Belange, die ohnehin im Baugesetzbuch stehen, noch verstärken.

Aber ich wollte, weil wir darüber noch gar nicht gesprochen haben, noch eine Frage zum Staatsziel Infrastruktur stellen. Das ist jetzt ein bisschen hinten runtergefallen.

Vorsitzender: Vielleicht lassen Sie erst mal das andere beantworten.

Frau Prof. **Gurlit**: Ja. Aber vielleicht sind Herr Grzeszick und Herr Schladebach gleich nicht mehr hier. Wir haben ja hier schon zwei Tage lang über Infrastruktur gesprochen. Gestern kam die Idee auf, ein Grundrecht auf Teilhabe an digitaler Infrastruktur zu schaffen, wobei sich dann flugs die Frage stellte, ob man dieses Grundrecht vielleicht nicht gegen die Falschen richtet, nämlich gegen die Privaten, die teilweise diese Infrastruktur vorhalten.

Heute Vormittag schlug Kollege Hermes vor, auch für die kommunale Ebene so etwas wie eine Infrastrukturgewährleistungsverantwortung zu schaffen, die nicht unbedingt auf Förderung abzielte, sondern eher auf organisatorische Vorgaben, wenn etwa Private den Busfernverkehr betreiben, dass dann die Kommunen entsprechende Bahnhofsplätze oder Ähnliches zur Verfügung stellen müssen. Jetzt haben wir hier als Drittes noch eine Förderpflicht. Das ist jetzt eine ganze Menge Infrastruktur.

Ich frage mich, in welchem Verhältnis das alles zueinander steht, wie man einen solchen Förderauftrag möglicherweise noch mit einer Gewährleistungsverantwortung kompatibilisieren kann, die wir auf Bundesebene immerhin schon in den §§ 87e oder 87f BauGB haben. Welche Räume verbleiben da überhaupt noch? Das ist ja möglicherweise auch eine kompetenzielle Frage. Vielleicht können zumindest die Staatsrechtler dazu etwas sagen.

Herr Prof. **Dr. Grzeszick**: Die Frage ist jetzt sozusagen noch weiter draußen als die Frage nach dem Baugesetzbuch: Sperrwirkung nach den §§ 87e und 87f BauGB. Wenn ich das noch zusammenbekomme, sind die §§ 87e und 87f relativ spezifisch bezogen auf bestimmte Art und Weisen der Infrastruktur. Das eine ist telekommunikationsspezifisch, und das andere ist verkehrsspezifisch. Es sind also sektorale Vorschriften im Zugriff auf arrondierende Verwaltungskompetenzen. Daneben müsste noch Platz sein, möchte ich mal ungeschützt in den Raum sagen. Da könnte man also noch Regelungen vorneh-

men. Die Frage ist nur: Wenn man da noch etwas draufsetzt, also im Niveau nach oben geht, während die §§ 87e und 87f eigentlich nur nach unten absichernd und verwal tungskompetenzzuordnend sind, wenn man also diese Regelungen unberührt lässt und darüber hinaus geht, bin ich positiver gestimmt, anders als im Baurecht, das ein umfas sendes Abwägungsprogramm kodifiziert hat; daneben ist eben kein Platz mehr. Da könnte man also noch etwas tun.

Bei der Frage der allgemeinen Formulierung, ob man eine allgemeine Zielbestimmung macht – Förderpflicht, Gewährleistungspflicht, Teilhaberecht –, sind wir in der allgemei nen Diskussion. Wie intensiv sollten solche Verpflichtungen aussehen, und wie weit geht man über das hinaus, was man ohnehin schon hat? Einen diskriminierungsfreien allge meinen Zugang hat man eh schon nach Art. 3 geschützt, hat darüber hinaus aber kei ne originäre Leistungskompetenz, nur so weit, als das in das Sozialstaatsprinzip hineinge lesen wird. Da kam dann sozusagen nur ein basaler Zugang zur Zeit der Telekommunika tionsdienstleistung. Ob das mal in 20 oder 30 Jahren der W-LAN-Zugang sein wird, das will ich nicht ausschließen, entsprechend zur Diskussion der sozialen Mindestleistung im SGB-II-Bereich, dass man das irgendwann hier mit hineinzieht und sagt: „Das gehört zu dem, was ein menschenwürdiges Dasein heutzutage erfordert, damit die Betroffenen nicht exkludiert sind, sondern am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. Das sehe ich im Moment noch nicht, es kann aber irgendwann mal sein.

Das, was dann darüber hinaus geht, könnte man abgeschichtet mit diesen Formulie rungen abfangen. Das Problem, das ich dabei sehe, ist, dass der Begriff der Infrastruktur selber unglaublich weit ist. Das heißt, wenn ich damit anfangen, ihn auf der Rechtsfol genseite bindend zu machen, dann kann ich ganz schwer einfangen, wie viel Auf wand, auch finanzieller Aufwand, damit verbunden ist. Deswegen mein Petitum, zu überlegen, den nicht sektorenspezifisch an bereits bestehende Kompetenzen oder Vor schriften anzubinden, dass wir eben im Bereich Digitalisierung und/oder über den Be reich Netzausbau reden oder im Bereich bestimmter Verkehrsstrukturen über Straßen bestimmter Kategorien oder ähnliche Dinge. Ich glaube, dann kann man viel genauer über Wirkungen und auch über Kosten sprechen. Und dann fällt es leichter, dafür zu überzeugen oder das einzelne Ziel abzulehnen. Die allgemeine Infrastruktur finde ich sehr, sehr weit. Sobald das finanziell relevante Konsequenzen hat, wird es schwer sein, zu prognostizieren, was damit verbunden sein wird. Ich wäre tendenziell zurückhaltend, das in der Verfassung festzuschreiben. Das wäre in etwa die Linie in dem Bereich.

Abg. **Heike Hofmann:** Ich möchte zum Abschluss nur noch einmal Herrn Dr. Kraushaar von der Architektenkammer ansprechen. Wir haben ja bereits in der Enquetekommissi on in einer regulären Sitzung sehr vertiefend die Frage erörtert und auch wirklich eine sehr stringente Abwägung zu der Frage vorgenommen, was man jetzt tun soll: Staatsziel oder individuell einklagbares Recht? Ich möchte gerne, dass Sie aus Ihrer Sicht noch einmal zwei Aspekte beleuchten, nämlich die Situation der Bauwirtschaft nach dem Motto: Könnte das eventuell auch aktuell gebaut werden? Wir reden ja hier – die Zahl ist genannt worden – über 47.000 Wohnungen, die in Hessen fehlen. Wir reden hier über 10 Milliarden Euro. Das zweite Thema, das Sie auch angedeutet haben, betrifft dann noch die Flächen.

Herr **Dr. Kraushaar:** Wenn Sie die Situation der Bauwirtschaft meinen in der Hinsicht, ob da derzeit Kapazitätsgrenzen zu sehen sind, dann wird man sagen können: Natürlich ist eine hohe Auslastung gegeben. Aber wir sind noch nicht wieder bei den Fertigstellungs zahlen – wenn ich das jetzt aus dem Kopf sagen darf –, die wir vor der Baukrise hatten.

Im Grunde genommen müsste die Kapazität das also schon noch ermöglichen. Aber die Zahlen kann ich Ihnen gerne nachliefern; die habe ich jetzt nicht dabei.

Die andere Frage betraf noch einmal die Überlegung, die ich vorhin schon angesprochen hatte. Es ist ja dieses Phänomen gegeben, dass die Flächennutzungspläne, die der Regionalverband zur Verfügung stellt, nicht ausgenutzt werden. Man fragt sich: Wie kann das eigentlich sein? Vor diesem Hintergrund stellt sich die Überlegung, das Staatsziel könnte – wie wir das auch gerade gehört haben – durchaus Belange in Bezug auf Wohnbedürfnisse präzisieren. Man könnte dann sagen, dass eine Kommune, die sich in einem Bereich bewegt, in dem es einen bestehenden Flächennutzungsplan gibt, der einem Regionalverband angeboten ist, dann doch irgendwann mal einen Abwägungsfehler begeht, wenn sie unter Berücksichtigung des Staatszieles überhaupt nicht in Planungen eintritt.

Es gibt noch eine weitergehende Überlegung; diese Frage habe ich gerade gar nicht aufgeworfen: Manchmal macht man die Beobachtung, dass jedenfalls aus städteplanerischer Sicht bei den Baunutzungstypologien Möglichkeiten gegeben wären, zum Siedlungsbau zu greifen, man dann aber ein reines Wohngebiet ausschreibt, wobei sich dann die Frage stellt, ob das immer die richtige Wahl war, wenn der Ermessensspielraum der Gemeinde dort so ausgenutzt wird, dass die Flächen jedenfalls städteplanerisch sehr viel effizienter dem Wohnungsbau zugeführt werden könnten.

Das wären Bereiche, bei denen wir uns vorstellen könnten, dass ein solches Staatsziel durchaus effektive Wirkungen entfaltet.

Der andere Punkt betrifft noch einmal die Frage, dass verständlicherweise Kommunen – so hören wir das jedenfalls inoffiziell – sagen: „Wir würden ja gerne ein Wohngebiet ausweisen. Aber wenn wir dann die entsprechenden Schulen und Kindergärten dazu planen, wenn wir dann auch noch das entsprechende kommunale Personal vorhalten müssen, dann geht das einfach nicht.“ Das ist die zweite Frage, inwieweit ein solches Staatsziel dann vielleicht doch hilfreich bei den Abwägungsprozessen wäre.

Vorsitzender: Zum Thema Staatsziele sehe ich jetzt keine Wortmeldungen mehr. Wenn Sie einverstanden sind, beenden wir nun diesen Punkt.

(Zuruf: Vielleicht sollten wir jetzt eine Pause einlegen!)

Ich höre, dass jetzt eine Pause gewünscht wird. Dann machen wir jetzt eine Pause von zehn Minuten und fahren dann mit den Minderheitenrechten fort.

(Unterbrechung von 15:24 bis 15:36 Uhr)

Vorsitzender: Wir kommen jetzt zu den Minderheitenrechten:

1. Untersuchungsausschuss
2. Haushalt
3. Interpellationsrecht

Herr Professor Dr. Gärditz ist erkrankt. Aber netterweise übernimmt Herr Professor Schwarz die Zusammenfassung der jeweiligen Positionen. Herr Professor Schwarz, können wir mit Ihnen und dem Thema Untersuchungsausschuss beginnen?

Herr Prof. **Dr. Schwarz**: Ja, gerne.

Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich komme zu dem, was eigentlich das parlamentarische Geschäft ausmacht; deswegen wohl die jetzt leider geringere Anwesenheit hier.

Ich will zunächst darauf hinweisen, dass ich jetzt in der Situation bin, hier die Thesen von Herrn Gärditz zu vertreten, die ich mir allerdings auch zu eigen mache, nur mit Blick vielleicht auf gewisse Abweichungen zwischen der schriftlichen Stellungnahme und dem, was ich jetzt mündlich vortrage. Insoweit gibt es einige ergänzende Ausführungen von mir. Aber ich gehe davon aus, dass die im Wesentlichen mit dem deckungsgleich sind, was Herr Gärditz Ihnen vorgelegt hat.

Ich will zunächst sehr kurz und ganz allgemein etwas zu allgemeinen Minderheitenrechten sagen und vielleicht zu den damit verbundenen Problemen, die sich aus einer Stärkung von Minderheitenrechten ergeben, auch wenn sie vielleicht mit Blick auf Rechtsfiguren wie die der übergroßen Koalition, wie wir sie auf Bundesebene haben, momentan en vogue sein mögen, aber gleichwohl gewisse verfassungsrechtliche, aber auch verfassungspolitische Implikationen mit sich bringen können.

Wenn man Verfassungsänderungen in den Blick nimmt – wir haben ja jetzt hier auch während der letzten beiden Tage gehört, dass Verfassungen nicht nur retrospektiv angesehen werden sollten mit Blick auf eine gewisse Zuneigung zur Weimarer Reichsverfassung oder eine gewisse Ehrerbietung gegenüber der altehrwürdigen Hessischen Verfassung –, so soll man gleichzeitig auch in den Blick nehmen, wie sich Verfassungsänderungen vielleicht auch zukünftig auswirken können. Gerade bei Minderheitenrechten mag das durchaus von Interesse sein, wenn man sich überlegt, dass Landtage in Zukunft auch noch anders zusammengesetzt sein können und wir eine gewisse Fragmentierung vielleicht auch des parlamentarischen Prozesses erleben können, sodass man vor dem Hintergrund – um es jetzt ganz deutlich zu sagen – auch in den Blick nehmen sollte: Was passiert eigentlich, wenn in Zukunft Parteien in einem Parlament vertreten sind, die sich jetzt nicht unbedingt dadurch auszeichnen, dass sie an ernsthafter parlamentarischer Arbeit interessiert sind, sondern vielleicht auch eine gewisse obstruktive Politik betreiben wollen.

Das ist im Übrigen etwas, das auftaucht, wenn man die Argumentationsfigur der Funktionsfähigkeit eines Parlaments zugrunde legt, was ja regelmäßig auch ein Argument mit Blick auf staatsorganisatorische Fragen ist. Man erlebt das ja auch mit Blick auf Reformüberlegungen, wie beispielsweise die Abschaffung von Fünfprozenthürden und anderem im kommunalen Bereich, dass die Erfahrungen zeigen, dass das nicht unbedingt zu einer Stärkung der Situation in kommunalen Vertretungskörperschaften geführt hat.

Vor dem Hintergrund muss mit Blick auf die Stärkung von Minderheitenrechten – auch wenn dies, wie gesagt, en vogue sein mag – eine Gefahr der Fragmentierung parlamentarischer Arbeit gesehen werden.

Damit einher geht natürlich auch eine jedenfalls nicht ganz von der Hand zu weisende Gefährdung der parlamentarischen Arbeit und damit auch der Funktionsfähigkeit des Parlaments insgesamt und letzten Endes auch eine Gefährdung unter Umständen gewaltenteilender Prozesse.

Letztlich geht es auch – mit diesem Argument will ich dann aber auch gleich die allgemeinen Aussagen vorab beenden – um die ganz grundsätzliche Frage, wie sie auch

das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom Mai letzten Jahres angesprochen hat: Geht es um eine Stärkung der Opposition an sich, um eine Stärkung von Oppositionsrechten oder der Minderheiten in der parlamentarischen Arbeit? Wenn man das annehmen möchte, ist das unter Umständen nicht auch eine Durchbrechung des Grundsatzes strikter Gleichheit der Abgeordneten? Die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung vom 13. Mai sind diesbezüglich, glaube ich, sehr deutlich und müssen an dieser Stelle auch nicht wiederholt werden.

Ich möchte zunächst mit Blick auf die Untersuchungsausschüsse – damit komme ich zu dem ersten Punkt, Herr Vorsitzender, den Sie angesprochen haben – noch einmal einige Punkte deutlich machen und möchte auch die diesbezüglich von Herrn Gärditz geäußerte Kritik vorstellen, die ich mir damit ausdrücklich zu eigen mache.

Die erste Frage betrifft Art. 92 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs, soweit ihn die SPD hier vorgebracht hat:

Der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden.

Das ist sicherlich eine Aussage, die auch die Minderheitenposition entsprechend stärken soll. Sie trägt aber eigentlich nicht weiter als das, was wir bisher auch in der Rechtsprechung haben, wie sie sowohl von den Landesverfassungsgerichten als auch vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichnet ist, sodass diesbezüglich eine solche Regelung rein deklaratorischer Natur wäre und keinen nennenswerten Mehrwert für das parlamentarische Geschäft mit sich bringen würde.

Das gilt auch für die Sätze 3 und 4 des Entwurfs, bei denen noch zusätzlich zu beachten ist, dass auf der einen Seite das Beweiserhebungsrecht einer qualifizierten Minderheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls verfassungsrechtlich anerkannt ist und deshalb auch diesbezüglich eine rein deklaratorische Regelung vorliegen würde, dass sich auf der anderen Seite aber schon aufgrund der Formulierung ein gewisser Rückfragebedarf hinsichtlich der Vorschläge ergibt, wenn es heißt:

Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten.

Wenn damit die Antragsteller gemeint sind, die den Untersuchungsausschuss einsetzen wollten, ist die Gefahr nicht ganz von der Hand zu weisen, dass letzten Endes seitens des Parlaments eine Einflussnahme auf den Untersuchungsausschuss noch einmal genommen werden kann, sodass damit von außen die Frage herangetragen werden kann, welche Beweise eigentlich erhoben werden sollen. Also diesbezüglich ist die Formulierung zumindest missverständlich. Wenn man die Formulierung also so verstehen will, dass auch die Antragsteller aus dem parlamentarischen Plenum unmittelbar Einfluss nehmen könnten, dann ist die Gefahr einer Fremdbestimmung des Untersuchungsausschusses nicht ganz von der Hand zu weisen.

Eine weitere Frage betrifft die Formulierung in Art. 92 Abs. 1 Satz 5 des Entwurfs:

Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt.

Darin liegt ebenfalls eine Problematik, die in der Rechtsprechung hinlänglich geklärt ist, wonach jedenfalls der Untersuchungsauftrag letzten Endes den Rahmen für das Agie-

ren des Untersuchungsausschusses mit sich bringt. Die entscheidende Frage ist eher eine andere, und das ist die Frage der inhaltlichen Reichweite des Untersuchungsausschusses bzw. des Untersuchungsauftrages, die auch in der Vergangenheit die Gerichte regelmäßig beschäftigt hat. Auf welche Bereiche erstreckt sich der Untersuchungsauftrag? Was ist zulässiger Gegenstand einer entsprechenden Missstands-Enquete oder nicht? – Auch hier ist also letzten Endes die im Einzelfall zu klärende materielle Streitfrage: Wie weit ist eigentlich der Untersuchungsauftrag formuliert, und was umfasst er tatsächlich? Diese Streitfrage werden Sie durch eine entsprechende Verfassungsänderung auch nicht beseitigen können.

Was die Frage betrifft, ob ein Untersuchungsausschuss innerhalb von drei Arbeitstagen auf Antrag einer Fraktion oder eines Fünftels der Mitglieder des Ausschusses einzuberufen ist, bin ich jetzt ein verfassungsrechtlicher Purist und bin der Auffassung, dass dies eine reine Geschäftsordnungsfrage ist, die nicht Gegenstand einer Ausformulierung in der Verfassung selbst sein sollte. Es ist im Übrigen auch mit nicht unerheblichen praktischen Problemen verbunden, wenn man hier tatsächlich eine so strikte Regelung aufnehmen will. Wenn Sie konsequent sein wollten, müssten sie in diesem Bereich sogar mal eine Ausnahmeregelung aufnehmen und sagen: In bestimmten Fällen kann von dieser Regelung auch Abstand genommen werden. Aber das zeigt auch, dass diese Frage eher den Bereich des Geschäftsordnungsrechts betrifft.

Eine weitere Frage betrifft bei der Einsetzung eines jeden neuen Untersuchungsausschusses die Aussage, dass der Vorsitzende unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke wechseln soll. Das mag zwar dem Grundsatz gleichberechtigter Teilhabe in Untersuchungsausschüssen Rechnung tragen, führt aber nach meinem Verständnis letztlich dazu, dass jedenfalls die Gefahr besteht, dass unter Umständen unpraktikable Regelungen getroffen werden können oder erfolgen, wenn beispielsweise die Rotationsarithmetik vorrangig gegenüber dem Sachverstand in den jeweiligen Untersuchungsausschüssen gegeben sein sollte. Das ist sicherlich nichts, was jetzt zwingend ebenfalls geregelt werden sollte.

Dann geht es – das ist der letzte Punkt, den ich ansprechen möchte – um die Frage des Aktenvorlagerechts, wie es in Art. 92 Abs. 3 des Entwurfs geregelt ist. Dazu ist anzumerken, dass das Aktenvorlagerecht klassisch zum Untersuchungsausschussrecht gehört. Das ist in einzelnen Landesverfassungen explizit geregelt. Es ist ansonsten auch sowohl im Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetz des Bundes als auch in den entsprechenden Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzen der Länder, soweit wir welche haben, geregelt. So, wie es aber hier formuliert ist, ist nicht von der Hand zu weisen, dass damit – jedenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene – der Eindruck erweckt wird, es bestünde ein absolutes Aktenvorlagerecht. Das zumindest übersieht, dass auch nach der Rechtsprechung sowohl der Landesverfassungsgerichte als auch des Bundesverfassungsgerichts das Untersuchungsausschussrecht und auch das Aktenvorlagerecht als Bestandteil des parlamentarischen Untersuchungsrechts selbst auch wiederum Grenzen unterliegt. Das sind die Grenzen, die sich im Wesentlichen ergeben aus dem Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung bzw. aus Gründen des Staatswohls oder gegebenenfalls auch zur Wahrung von Grundrechten Dritter. Das sind die drei Hauptgegenargumente, die man gegenüber einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss ins Feld führen kann.

Der entscheidende Punkt ist auch hier wiederum dieser: Wenn Sie ein solches weitreichendes Aktenvorlagerecht normieren sollten, müsste man zumindest die Grenzen des entsprechenden Aktenvorlagerechts auch mit in die Verfassung aufnehmen, um deutlich zu machen, dass das eben kein absolutes Aktenvorlagerecht und kein absolutes

Informationsrecht ist. Zudem müsste man sich in Ansehung der jüngeren Rechtsprechung auch des Bundesverfassungsgerichts überlegen, ob das nicht zum Teil Bereiche sind, bei denen man die Frage aufwerfen muss, unter welchen Kautelen eine Berufung auf beispielsweise den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung möglich ist oder – mit Blick auf die jüngere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur NSA-Selektorenliste – in welcher Verantwortung beispielsweise die Regierung steht, darlegen zu müssen, warum sie bestimmte Informationen nicht vorlegt. Auch hier besteht jedenfalls die Gefahr, dass man letzten Endes überbordende Regelungen in die Verfassung aufnimmt, ohne dass man damit die Streitfragen als solche tatsächlich materiell entscheiden kann.

Mit dem letzten Punkt bin ich bei einer Regelung – ich bitte um Nachsicht, dass ich zwei Minuten überzogen habe –, der ich ohne Probleme zustimmen kann. Der Hinweis, dass das Nähere ein Gesetz regeln soll, ist sicherlich zutreffend, weil man damit auch dem Aspekt Rechnung tragen kann, dass die Einzelheiten des Parlamentarischen Untersuchungsausschussrechts gerade nicht auf die Ebene der Verfassung gehören, sondern auf die Ebene eines Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzes, wie wir es auch in einer Vielzahl von Ländern und auf Bundesebene haben. Dort ist dafür der richtige Bereich, um die entsprechenden Regelungen dann auch im Einzelnen treffen zu können.

Herr **Dr. Ingold**: Weitestgehend möchte ich auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen. Um das Ganze etwas zu straffen, möchte ich zunächst einen Überblick geben und eine grobe Leitlinie formulieren.

Im Bereich des Untersuchungsausschussrechts widerstreiten bei den Regelungsvorschlägen, die hier vorgelegt worden sind, zwei Ansätze: entweder die Verweisung auf ein Gesetz, nachempfunden dem PUAG auf Bundesebene, oder eine etwas weitgehendere verfassungsrechtliche Konstitutionalisierung von Verfahrens- und grundlegenden Befugnissen des Untersuchungsausschussrechts.

Da gibt es natürlich den Vorhalt, dass diese Befugnisse in einer Vielzahl verfassungsgerichtlicher Rechtsprechungen anerkannt sind und insoweit weitgehend den Bestand normieren, der eh zugrunde gelegt wird. Das darf allerdings nicht außer Acht lassen, dass diese Fragen vormals sehr umstritten waren. Auch und gerade der Blick auf das Parlamentarische Untersuchungsausschussgesetz des Bundes lehrt uns, dass eigentlich keine Frage, die in diesem Gesetz geregelt ist, nicht ihrerseits wieder auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden muss und sehr unterschiedlich behandelt wird. Mit anderen Worten: Mein Petitum ist, einen Grundbestand an Verfahrensrechten, einen Grundbestand an Garantien in der Verfassung zu verankern, um diese dem Auslegungstreit zu entziehen. Ich würde somit, kurz zusammengefasst, vor allem vier Bereiche regeln.

Das ist zunächst der Gegenstand des Untersuchungsausschusses. Es liegt selbstverständlich im originären Eigeninteresse des Parlaments, den Untersuchungsauftrag zu definieren. Trotzdem ist ein Bestimmtheitsgebot in diesem Zusammenhang nicht nur im Interesse des Minderheitenschutzes von Vorteil, sondern zugleich auch im Interesse der durch das Untersuchungsverfahren belasteten Stellen, seien es Exekutivstellen, seien es aber auch Dritte, die im Rahmen einer Untersuchung auskunftspflichtig werden.

Im Rahmen der bisherigen Regelungsvorschläge hat mich irritiert, dass es keine Regelung über die Besetzung des Untersuchungsausschusses gibt. Tatsächlich ist gerade un-

ter den Bedingungen einer stärkeren Fragmentarisierung in Parlamenten eine Situation vorstellbar, bei der selbst unter Wahrung des Gebots repräsentativer Spiegelbildlichkeit nicht jede Fraktion einen Sitz im Untersuchungsausschuss haben könnte. Diesen Zustand würde ich – an der Gleichheit des Abgeordneten gemessen – nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für verfassungswidrig erachten. Deswegen ist mein Vorschlag, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach jede Fraktion einen Sitz im Untersuchungsausschuss erhält, was im Übrigen natürlich strikt nach repräsentativer Spiegelbildlichkeit der vergebenen Ausschussmandatssitze zu handhaben wäre.

Der dritte Bereich, der meines Erachtens geregelt werden sollte, sind die Antragsrechte, weil diese letztlich das eigentliche Handlungsinstrumentarium, die grundlegende Frage betrifft. Dort setzt sich das Recht auch der Einsetzungsminderheit in der Ausschussarbeit fort. Dieses als solches verfassungstextlich anzuerkennen wäre ein Aspekt, den ich als sinnvoll erachten würde.

Zu guter Letzt wäre auch noch die Beendigung des Ausschusses ein Gesichtspunkt. Die Handhabe, welche Möglichkeiten es gibt, in einem Abschlussbericht auch abweichende Einschätzungen einzubringen, die Frage, wie ein Untersuchungsausschuss beendet werden kann, ohne dass ein Abschlussbericht erstellt wird, sowie die Frage, ob es die Möglichkeit geben soll, mit einem bestimmten Quorum den Untersuchungsausschuss sozusagen wieder aufzugeben, wären Bereiche, deren Regelung ich für sinnvoll erachten würde.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Es ist bereits deutlich geworden, dass eine gewisse Uneinigkeit darüber besteht, was man eigentlich bezüglich des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens in die Verfassung schreiben soll und was nicht. In welchem Umfang sollen die Regelungen konstitutionalisiert werden? In welchem Umfang sollen sie etwa dem Gesetz oder aber bloß, wie es jetzt der Fall ist, dem Geschäftsordnungsrecht unterliegen?

Hintergrund dieser Frage, zu der ich jetzt kurz Stellung nehmen möchte, ist natürlich in der Tat das, was hier schon herausgestellt worden ist. Die Frage der Regelungen stellt sich vor dem Hintergrund des Untersuchungsrechts als Minderheitenrecht. Es muss ein effektives Minderheitenrecht sein. Das steht natürlich vor dem Hintergrund, dass die Mehrheit meistens kein Interesse daran hat, die Regierungsführung zu kritisieren und herauszufordern. Deswegen muss man auf jeden Fall im Rahmen der Ausgestaltung dieses Untersuchungsverfahrens gewährleisten, was hier mit einer Reihe von Einzelaspekten schon herausgestellt worden ist, dass sich nämlich auch in den Details des Verfahrens der Teufel befindet und dass man diese Effektivität des Minderheitenrechts in den Verfahrensvorschriften gewährleisten muss.

Die Effektivität des Minderheitenrechts ist dennoch nicht der einzige Belang, der hier zu berücksichtigen ist. Ein anderer, sehr wesentlicher Belang des Parlamentsrechts ist der Belang der Organisationsautonomie des Parlaments. Deswegen bin ich der vermittelnden Auffassung, dass eine Regelung der allermeisten Verfahrensvorschriften durch Gesetz angemessen ist. Die Verfassung sollte nur grundlegende Prinzipien des Untersuchungsverfahrens regeln und insbesondere solche Regelungen enthalten, die dafür erforderlich sind, zum Ausdruck zu bringen, dass es sich um ein Minderheitenrecht handelt.

Ansonsten sollte aus meiner Sicht die Möglichkeit offengehalten werden, Erfahrungen aus der Praxis des Untersuchungsverfahrens im Recht des Verfahrens zu reflektieren. Es

wurde heute schon vielfach darauf verwiesen, dass sich die Hessische Verfassung nur schwer ändern lässt. Deswegen würde ich keine dichte Verfahrensvorschrift im Rang der Verfassung empfehlen, weil das dazu führen würde, dass kein Handlungsspielraum mehr besteht, auf die Rechtsprechung zu reagieren, weil es auch künftig Entscheidungen der Verfassungsgerichte geben wird. Dieses muss man im Recht des Untersuchungsverfahrens sowohl positiv als auch davon abweichend reflektieren können. Insofern sollte man die Möglichkeiten des Umsetzens von Erfahrungen und des Reagierens auf verfassungsgerichtliche Entscheidungen offenhalten.

Ich meine, dass eine gesetzliche Regelung durchaus auch hinreichenden Schutz der Minderheitenrechte bieten kann, zumal diese insbesondere auch als Konkretisierung des Minderheitenrechts im Sinne der Verfassung verstanden werden kann und insofern auch eine verfassungsgerichtliche Überprüfung eröffnet. Alles andere, also eine detaillierte Regelung im Gesetz würde zu einer Versteinigung der Verfahrensordnung führen und würde damit letztlich der Selbstorganisationsautonomie des Parlaments zu enge Grenzen setzen.

Natürlich besteht immer der Einwand, dass das Gesetz jederzeit wieder geändert werden kann und dass man deswegen Untersuchungsrechte dadurch nicht effektiv für die Minderheit gewährleisten kann. Ein gewisses Hindernis bildet natürlich das Gesetzgebungsverfahren. Aber – das ist jetzt vielleicht eher ein politischer und möglicherweise auch naiver Hinweis – wenn man ein Untersuchungsgesetz schreibt, dann sollte man sich nicht von Machterwägungen und Parteipolitik treiben lassen.

(Abg. Norbert Schmitt und Marius Weiß: Sehr gut!)

Jeder von Ihnen, auch diejenigen, die jetzt auf der Regierungsbank sitzen, können ja auch mal in der Minderheit sein.

Ich möchte noch einen Gesichtspunkt aufgreifen, der auch schon genannt worden ist, nämlich die Frage der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Ich halte das für einen verfassungsrechtlich abgesicherten Belang, aber auch für einen, der nicht ohne Weiteres als Keule geschwungen werden sollte, um Minderheitenrechte im Parlament einzuhegen. Ich weiß gar nicht genau, wie man eigentlich durch einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss die Funktionsfähigkeit des Parlaments so stark beeinträchtigen kann; das ist mir nicht klar. Dahinter steht oft die Frage: Lässt sich damit vielleicht die Handlungsfähigkeit der Regierung beeinträchtigen? Auch das ist aber eine nicht so wahnsinnig entscheidende Frage; denn es handelt sich um ein Minderheitenrecht. Was kann die Minderheit tun? Sie kann öffentlich anklagen. Sie kann kritisieren und herausfordern. Sie kann aber überhaupt keine rechtlichen Ingerenzen gegenüber der Regierung ausüben. Sie kann sie nicht hindern bei dem, was die Regierung tut; das kann nur die Mehrheit. Die Mehrheit kann die Regierung stützen, die Minderheit kann es nicht.

Deswegen ist meine Perspektive dazu, dass die Gefährdung der Funktionsfähigkeit sowohl des Parlaments als auch der Regierung, die von Untersuchungsrechten ausgeht, eine sehr geringe ist. Ich würde davor warnen, diesen Belang der Funktionsfähigkeit zu stark zu verallgemeinern und ihn zu einer generellen Keule gegen Minderheitenrechte und Oppositionsrechte zu machen.

Herr Prof. **Dr. Schorkopf**: Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Mitglieder der Kommission! Die Hessische Verfassung ist eine Enquete-freundliche Verfassung. Sie sieht mit dem Einfünftel-Quorum schon eine sehr niedrige Schwelle dafür vor, einen Untersuchungs-

ausschuss einzusetzen. Und da es auch keine einfachgesetzliche – Hessen ist das einzige Land – Konkretisierung gibt, ist es im Grunde der Staatspraxis und Ihrer politischen Praxis und dem Staatsgerichtshof überantwortet, das zu konkretisieren. Das ist Enquete-freundlich.

Vor diesem Hintergrund – dieses vorweggeschickt und mit dem Gedanken der Verfassungsreform – möchte ich Ihnen vorschlagen, zwei Dinge zu tun, nämlich die Hessische Verfassung jetzt nicht zu überfrachten mit neuen Vorschlägen, wie wir sie vor allem im SPD-Entwurf, teilweise aber auch im FDP-Entwurf sehen, den Art. 92 sehr stark auszubauen, obwohl die dort angesprochenen Fragen nahezu allesamt regelungswürdig und auch regelungsbedürftig sind. Deshalb sollte man den Art. 92 nicht unmittelbar allzu stark erweitern. Wenn ich den Rest dessen sehe, was Sie bislang tun, dann ist das sowie-so eine Leitlinie, bei der man den Fehler nicht macht, den man 1990 teilweise in der Bundesverfassung gemacht hat, jede Kleinigkeit zu konstitutionalisieren.

Das heißt aber nicht, dass man in Einzelbereichen nicht besonders Wichtiges regelt oder auf etwas besondere Aufmerksamkeit lenkt oder vielleicht etwas aufnimmt, was in Hessen besonders umstritten war – der Staatsgerichtshof hat in der Vergangenheit ja sehr häufig insbesondere zu Untersuchungsausschüssen geurteilt – oder auch eigene Wege beschreitet. Kadelbach schreibt in seinem Aufsatz, dass Landesverfassungen auch ein Laboratorium der Demokratie sind. Warum soll das hier nicht auch so sein? Ich werde das gleich noch einmal aufnehmen.

Dieses vorweggeschickt, möchte ich jetzt die einzelnen Vorschläge ganz kurz ansprechen; das ist ja schon benannt worden und liegt Ihnen auch vor. Der Vorschlag von SPD und FDP zu Art. 92 Abs. 1 Satz 2, wonach der Untersuchungsgegenstand angeführt werden soll, ist meiner Meinung nach nicht notwendig. Dazu hat auch Herr Schwarz gerade schon etwas gesagt. Das kann man in ein einfaches Gesetz schreiben.

Dasselbe gilt auch für die Beweisfragen- und die Einberufungsregelung, die im SPD-Vorschlag übrigens sehr rigide formuliert ist: drei Tage, und die 24-Stunden-Frist wird gewahrt ohne Ausnahmemöglichkeit; das müsste vielleicht doch unter einen Ausnahmeverbehalt gestellt werden. Auch das sind Fragen, die typischerweise in ein Gesetz gehören; die sollten in das Gesetz aufgenommen werden.

Vierter Gedanke. SPD und FDP haben das Rotationsprinzip beim Vorsitz aufgenommen. Das würde ich unter diese Besonderheiten fassen. Wenn ich das richtig sehe, ist das im Verfassungsvergleich noch etwas sehr Besonderes. Das gibt es bislang kaum; das ist etwas, was man regeln könnte, weil es eben auch der Intuition widerspricht. Herr Gärditz hat in seiner schriftlichen Stellungnahme gesagt: Das sind Qualifikationsprobleme. Ich habe großes Vertrauen in die Mitglieder des Landtags, sodass sich immer jemand finden wird, der qualifiziert den Vorsitz übernehmen wird. Dafür gibt es ja auch einen Parlamentsapparat.

Das ist ein unterstützendes Element; das halte ich überhaupt nicht für einleuchtend. Man müsste diese Regelung vielleicht insoweit ergänzen, als man im Konsens abweichen kann, dass man dann, wenn alle sich einig sind – im Geschäftsordnungsrecht ist es ja auch so –, ad hoc eine Abweichung davon treffen kann. Das wäre die Lösung; man soll ja die Minderheit schützen.

Der Vorschlag der SPD zu Art. 92 Abs. 3 Satz 4 – Aktenvorlage, Zutritt – gehört meines Erachtens in das Gesetz. Interessant dabei ist, die Landesregierung zur Aussagegenehmigung zu verpflichten; das wäre durchaus praktisch und relevant.

Der letzte Punkt im SPD-Vorschlag, den ich für aufnahmewürdig halte – Art. 92 Abs. 5 –, betrifft das Verhältnis zur Justiz. Das ist etwas, bei dem immer wieder gefragt wird: „Warum ist das nun aufnahmewürdig?“ Das kann man zwar auch im Gesetz regeln. Aber ich glaube, das könnte man durchaus in die Verfassung aufnehmen, weil die Gewaltenteilungsfrage hier noch stärker geregelt wird außerhalb der klassischen Frage Regierung/Parlament. Gerade weil es hier um ein Untersuchungsverfahren mit gerichtsähnlichen Mitteln außerhalb der Justiz geht, handelt es sich hier um etwas sehr Besonderes, bei dem vielleicht auch die Öffentlichkeit, die Medien, die Bürger unmittelbar aus der Verfassung heraus in ein, zwei Sätzen eine Antwort bekommen sollten.

Der letzte Punkt betrifft den Gesetzesvorbehalt – damit komme ich zum Schluss –; dies findet sich in Abs. 6 bei der SPD und in Abs. 1 a Satz 4 bei der FDP wieder. Ja, unbedingt ein Gesetzesvorbehalt. Sie sollten – damit habe ich eingeleitet – ein Untersuchungsausschussgesetz verabschieden. Mein Vorschlag dafür wäre, dass Sie – wenn ich richtig informiert bin, gibt es ja schon seit einiger Zeit einen Gesetzentwurf; den müssten Sie also nicht erst neu schreiben – das verfassungspolitisch aufnehmen. Machen Sie eine schlanke Regelung in Art. 92, wie ich das skizziert habe und es bereits vorliegt, und legen Sie als Kommission gleichzeitig einen fertigen Untersuchungsausschussgesetzentwurf vor, den der Landtag dann zeitgleich oder in zeitlicher Parallele verabschiedet.

Natürlich kann man immer sagen: „Na ja, das kann man doch wieder ändern.“ Aber, meine Damen und Herren, die Verfassungspraxis im Land wie im Bund zeigt doch, dass sehr wichtige ausführende Gesetze, materielles Verfassungsrecht, mit einfacher Mehrheit gemacht und angenommen worden sind und nicht ad hoc geändert werden. Das kann man mit Fug und Recht sagen, sodass man hier ein gewisses Vertrauen haben kann, insbesondere dann, wenn man so ein Gesetz interfraktionell ausarbeiten würde und den Inhalt nicht in die Verfassung hineinschreibt, aber den eigentlichen Verfassungsänderungsprozess mit ausarbeitet.

Abg. **Marius Weiß:** Ich möchte mich zunächst bei den Sachverständigen für die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen bedanken.

Ich finde es sehr gut, dass alle vier Anzuhörenden gesagt haben, dass es gut wäre, wenn Hessen ein Gesetz zur Regelung der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse hätte. Nur, wir sind hier halt im Hessischen Landtag. Vielleicht hat das seinen Grund darin, dass es das gerade hier in Hessen nicht gibt. Denn hier laufen halt häufig Untersuchungsausschüsse. Ich will jetzt nicht groß die Gründe dafür hinterfragen. Aber wenn die Diskussion aufkommt, dass wir doch eigentlich ein solches Gesetz bräuchten, dann wird meistens argumentiert, das sollte man aber dann machen, wenn nicht gerade ein Untersuchungsausschuss arbeitet. Die zur Verfügung stehenden Zeiträume sind deshalb meist sehr gering. Aber ich würde dies auf jeden Fall begrüßen. Ich begrüße auch, dass alle Sachverständigen ein solches Gesetz fordern und dass sowohl SPD als auch GRÜNE als auch FDP in ihren Entwürfen jeweils die Formulierung „Näheres regelt das Gesetz“ vorschlagen. Das unterstreicht ja auch, dass zumindest drei Fraktionen gerne eine solche Regelung hätten.

Hintergrund für die vielen Vorschläge für genauere und detailliertere Regelungen ist, dass die Praxis – dies jetzt auch für die Sachverständigen – im Hessischen Landtag so ist, dass hier nicht das PUAG des Bundes in den Untersuchungsausschüssen analog zur Anwendung kommt, sondern meistens bestimmen die Mehrheitsfraktionen, dass die sogenannten IPA-Regeln, die 50 Jahre alt sind und die deutlich mehrheitsfreundlicher sind – sagen wir es mal so –, zur Anwendung kommen, also nicht mal das PUAG analog. Das

sind die praktischen Erfahrungen aus den Untersuchungsausschüssen. Deswegen sind hier auch die Forderungen und Vorschläge der Fraktionen so, möglichst detailreiche Bezeichnungen in die Verfassung aufzunehmen.

Ich finde den Vorschlag von Herrn Dr. Ingold gut, dass man darüber nachdenken sollte, eine Regelung zu treffen, dass jede Fraktion auch in einem Untersuchungsausschuss vertreten sein sollte.

Ich finde auch den Vorschlag von Herrn Professor Schorkopf gut, ein PUAG parallel zu dieser Verfassungs-Enquete zu machen. Das ist sicherlich ein Vorschlag, den wir in die politische Debatte mitnehmen sollten.

Ich habe zu den Äußerungen von Frau Professor von Achenbach und von Herrn Gärditz bzw. Herrn Schwarz einige Nachfragen.

Frau von Achenbach, zunächst zwei Bemerkungen zu Ihnen. Sie hatten in Ihrer Stellungnahme – Sie haben es heute auch noch einmal mündlich vorgetragen – gewarnt vor einer Versteinerung der Verfahrensordnung der parlamentarischen Untersuchung. Sie haben gesagt, dass man, was die Interpretation durch den Staatsgerichtshof angehe, dann kaum noch die Möglichkeit habe, darauf zu reagieren. Dazu habe ich die Frage: Dient nicht gerade die explizite Formulierung von möglichst vielen konkreten Tatbeständen in der Verfassung dazu, den Interpretationsspielraum des Staatsgerichtshofs möglichst klein zu halten, vor allem vor dem Hintergrund, dass viele Entscheidungen des Staatsgerichtshofs in der Vergangenheit mit denkbar knappen Mehrheiten von 6 : 5 ausgegangen sind. Ist es also vor diesem Hintergrund nicht gerade ratsam, möglichst konkrete Regelungen zu treffen, um eben den Interpretationsspielraum des Staatsgerichtshofs möglichst einzuschränken?

Meine zweite Frage bezieht sich auf die nächste Seite, auf der Sie diesen Satz geschrieben haben:

Würde eine Einzelfragen regelnde Verfahrensordnung der parlamentarischen Untersuchung mit Verfassungsrang ausgestattet, würden dagegen letztlich die Verfassungsgerichte sehr weitgehend ermächtigt, den parlamentarischen Untersuchungsprozess zu organisieren.

Das habe ich nicht verstanden. Ich möchte Sie gerne bitten, mir das noch einmal zu erläutern. Denn wenn wir die konkreten Regelungen nicht in die Verfassung hineinschreiben würden, sondern in ein hessisches PUAG, dann würden diese im Streitfalle ja genauso durch den Staatsgerichtshof interpretiert und kontrolliert werden. Für die Entscheidung des Staatsgerichtshofs nachher und die Interpretation ist es ja egal, ob die Regelungen in der Verfassung stehen oder in einem neu zu kodifizierenden Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetz für Hessen. Das habe ich nicht ganz verstanden. Ich wäre Ihnen deshalb sehr dankbar, wenn Sie mir das näher erläutern könnten.

Nun zu den konkreten Fragen an Herrn Gärditz bzw. an Herrn Professor Schwarz. Bei dem einen oder anderen Punkt muss ich ernsthaft ein bisschen zurückhaltend sein. Das, was Sie am Anfang ausgeführt haben, was rein deklaratorische Wirkung haben soll, ist geschenkt. Es spricht dann andererseits aber auch nichts dagegen, wenn es eine deklaratorische Wirkung hat, vor dem Hintergrund des häufig politischen und auch des juristischen Streits und der häufig knappen Entscheidungen doch konkrete Punkte in die Verfassung aufzunehmen. Von daher spricht ja die reine Bewertung als bloß deklaratorisch noch nicht dagegen, das auch aufzunehmen.

Was den Punkt „Recht der Antragsteller“ betrifft, den Sie ausgeführt haben und von dem Sie gesagt haben, dass er aus Ihrer Sicht problematisch ist, unterliegen Sie oder Herr Gärditz, glaube ich, einem Irrtum. Denn das steht bereits im Text von Art. 92 Abs. 1 Satz 3 der Hessischen Verfassung. Das ist also kein Vorschlag der SPD, sondern der Art. 92 Abs. 1 Satz 3 ist, was das Recht der Antragsteller angeht, bereits Bestandteil der Verfassung. Da liegen Sie falsch.

Der dritte Punkt, der jetzt wieder mit einer Frage an Sie, Herr Schwarz, verbunden ist, betrifft den von uns vorgeschlagenen Abs. 1 Satz 7, innerhalb von drei Tagen einzuberufen. Dies hat auch Herr Professor Schorkopf angesprochen. Der Vorschlag von uns hat einen realen Hintergrund. Diese Regelung ist so, wie sie da steht, 1 : 1 aus der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags übernommen worden. Für die regulären Ausschüsse des Hessischen Landtags gilt sie bis jetzt. Also der Vorhalt von Herrn Gärditz, dass wir dann Probleme im Urlaub oder in den Ferien bekommen könnten, geht meines Erachtens fehl, weil es diese Vorschläge ja jetzt schon gibt.

Hintergrund ist, dass wir in dem sogenannten EBS-Untersuchungsausschuss eine Sitzung des Untersuchungsausschusses beantragt haben und uns der damalige Vorsitzende Beuth ein Gutachten vorgelegt hat, wonach die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages nicht für die Untersuchungsausschüsse gelte und wir von daher auch kein Recht hätten, uns für die Untersuchungsausschüsse auf diese Regelung in der Geschäftsordnung zu beziehen, weshalb wir keine Sondersitzung beantragen könnten. Das führt zu der absurden Situation, die wir gerade in Hessen haben, dass Sie zwar als Minderheit einen Untersuchungsausschuss einrichten können, Sie aber nicht dafür sorgen können, dass der dann auch tagt. Sie haben also als Minderheit im Untersuchungsausschuss, was die Erzwingung von Sitzungen angeht, niedrigere Rechte als in einem regulären Ausschuss. Deswegen dieser Vorschlag. Ich sehe im Moment auch nichts, was dagegenspricht.

Abschließend habe ich eine Frage an Herrn Schwarz zum Wechsel im Vorsitz. Der Wechsel im Vorsitz ist ja nicht von uns erfunden worden; der steht in den Verfassungen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und im Übrigen auch des Bundes. Sie haben nun gesagt, mit dem Wechsel im Vorsitz sei das Problem verbunden, durch die Rotationsarithmetik könnten davon auch Fraktionen betroffen sein, die den Sachverstand nicht hätten. Da muss ich mich ein bisschen beherrschen; denn diese Behauptung von Ihnen impliziert ja, dass in den Oppositionsfraktionen grundsätzlich geringerer Sachverstand vorhanden sei als in den Regierungsfractionen.

(Abg. Frank-Peter Kaufmann: Das hat er nicht gesagt!)

– Entschuldigung! Ansonsten macht die Aussage keinen Sinn, dass das Rotationsprinzip dazu führen könnte, dass es auch Fraktionen oder Personen trifft, bei denen der Sachverstand nicht vorhanden ist. Deswegen an Sie die etwas ketzerische Frage: Kann ich also diese Interpretation von Ihnen so auslegen, dass der Status quo, den wir im Moment haben, dass also die Mehrheitsfraktionen immer einen von ihnen als Vorsitzenden bestimmen, quasi eine Schutzfunktion für die Minderheitsfraktionen hat, damit diese nicht in die Verlegenheit kommen, den Vorsitz stellen zu müssen und dafür keine, wie Sie es sagen, sachverständige Person benennen können?

(Abg. Norbert Schmitt: Wer hat denn überhaupt die Kompetenz dafür? – Heiterkeit)

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Kurz zu dem Problem, dass Sie es nicht schaffen, ein Gesetz zu machen, weil Sie immer so viele laufende Untersuchungsausschüsse haben. Das scheint mir ein merkwürdiges Argument zu sein. Man kann ja zum Beispiel in das Gesetz hineinschreiben, dass es für laufende Untersuchungsausschüsse noch nicht Anwendung finden soll. Man kann also eine Übergangsvorschrift oder so etwas aufnehmen. Ich glaube, es lassen sich rechtstechnisch genügend Möglichkeiten finden, die dieses Problem beseitigen, dass man in laufende Untersuchungsausschüsse hineinregiert. Ich habe gerade schon einmal gesagt: Man muss auch ein wenig an den parlamentarischen Geist appellieren, wenn es um Untersuchungsrechte geht. Vielleicht lassen Sie sich einmal davon leiten.

Zum Interpretationsspielraum und der Regelungsdichte des Untersuchungsverfahrens. Hier hatte ich von Versteinerung gesprochen und von der Frage der Abweichungsmöglichkeiten bei verfassungsgerichtlichen Entscheidungen. Das war ja das, was Sie mich noch einmal erklären lassen wollten. Wenn wir eine gesetzliche Regelung über einen Aspekt des Untersuchungsverfahrens haben, der vom Verfassungsgericht – von welchem auch immer, ob es nun der Staatsgerichtshof oder das Bundesverfassungsgericht ist – als Ausdruck des verfassungsrechtlichen Minderheitencharakters des Untersuchungsrechts interpretiert wird und somit als Konkretisierung der Verfassungsvorgabe gelesen wird, dann bedeutet das nicht, dass Sie diese gesetzliche Regelung nicht ändern können. Das ist das Interessante daran. Das bedeutet nämlich nicht, dass es alternativlos ist, diese Regelung zu haben, sondern es belässt einen bestimmten Spielraum, obwohl Sie diese Konstitutionalisierung haben.

Das ist jetzt vielleicht nicht ganz leicht nachzuvollziehen. Aber das bedeutet, dass Sie Möglichkeiten auf praktische Bedürfnisse aufrechterhalten, die manchmal auch unvorhergesehen entstehen, und es kommen neue politische Konstellationen, die man nicht vorhersehen kann. Sie erhalten sich als Parlament, als parlamentarischer Gesetzgeber Handlungsmöglichkeiten, das Untersuchungsverfahren zu regeln. Sie erhalten sich auch die Möglichkeit, in begrenztem Umfang von Interpretationen des Untersuchungsrechts durch Gerichte abzuweichen, die Ihnen nicht gefallen. Ich finde, das ist eine gute Möglichkeit.

Ich meine also, dass natürlich alle Regelungen, die Sie in die Verfassung schreiben, das Gericht ermächtigen, diese autoritativ zu interpretieren. Dadurch entsteht eben dieser Effekt, dass Sie davon nicht mehr abweichen können, weil Sie die Verfassung nur so schwer ändern können.

Ich hoffe, jetzt ist einigermaßen klargeworden, was ich meine. Denken Sie daran, dass das Parlament das Untersuchungsverfahren als eigenes parlamentarisches Verfahren organisieren können sollte und dass es immer wieder neue politische Konstellationen geben kann, die Sie nicht vorhersehen und auf die man reagieren möchte. Wenn Sie dafür aber erst die Verfassung ändern möchten, sind Ihnen in Hessen die Hände sehr stark gebunden.

Ich möchte noch einmal auf die Frage nach den Grenzen des Untersuchungsrechts und die Frage eingehen, ob man die in der Verfassung regelt: Staatswohlgrundrechte, Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. In der Tat – darauf hat auch der Kollege Schwarz schon hingewiesen – ist das etwas, das sehr stark durch die Rechtsprechung geprägt ist. Meines Erachtens hätte deswegen eine Nennung dieser Grenzen in der Verfassung nur einen geringen rechtlichen Eigenwert. Es wäre eine dynamische Verweisung auf die Rechtsprechung. Ob man damit viel gewinnt, weiß ich nicht. Man kann damit jedenfalls nicht abbilden, wie komplex die Rechtsprechung ist. Insbesondere sol-

che Grenzen, wie „Das Staatswohl ist ein Grund, aus dem die Regierung dem Parlament Informationen verweigern kann“, sind schlichtweg nicht zutreffend. In dieser Pauschalität hat das Bundesverfassungsgericht das auch nie anerkannt. Deswegen würde ich sehr vorsichtig sein, solche Grenzen da reinzuschreiben.

Auch das, was der Kernbereich exekutive Eigenverantwortung bedeutet, ist im Einzelnen nicht klar. Denken Sie daran, dass das Bundesverfassungsgericht etwa im Bereich des Staatswohls immer wieder betont hat, dass dieses dem Parlament und der Regierung gemeinsam anvertraut ist. Ich glaube, das habe ich hier auch schon einmal betont. Es gibt Möglichkeiten der Mitteilung von Informationen unter Geheimschutz im Falle von Staatswohlbedürfnissen. Wenn Sie das nicht in die Verfassung hineinschreiben, dann ist das entweder missverständlich und falsch oder völlig gehaltlos. Sie müssen dann schon die Komplexität der Grenzen abbilden. Und das schaffen Sie kaum in einem nicht allzu barocken Verfassungstext.

Deswegen plädiere ich dafür, eine bestimmte Schlankeheit der Regelung anzustreben. Ich sehe, dass in der Praxis offensichtlich Probleme herrschen im Umgang mit dem parlamentarischen Untersuchungsrecht; das wird hier ganz deutlich. Aber das machen Sie meines Erachtens nicht unbedingt besser, wenn Sie eine barocke Regelung in die Verfassung hineinschreiben.

Herr Prof. **Dr. Schwarz:** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Das war ja nun doch eine Art Fundamentalangriff auf die Thesen, die ich hier stellvertretend vorgetragen habe. Aber ich will trotzdem versuchen, einige Punkte zu kommentieren.

Was die Frage der deklaratorischen Wirkung einzelner Regelungen anbelangt, ist es natürlich unschädlich, diese in die Verfassung aufzunehmen. Nur ist dann die Frage, wie viel deklaratorisches Totholz man in einer Verfassung haben will, wenn das Ganze bereits hinlänglich durch die entsprechende Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte geklärt ist.

Vor dem Hintergrund könnten Sie eine Vielzahl von Regelungen oder von Entwicklungen, die das Bundesverfassungsgericht vorgenommen hat oder die auch der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte oder des Staatsgerichtshofs in Hessen entsprechen, in die Verfassung aufnehmen, ohne dass es Schaden würde. Aber es würde jedenfalls den Verfassungstext deutlich erweitern und damit vielleicht auch der Wissenschaft mehr Anreize geben, entsprechende Kommentierungen zu verfassen.

Was den Art. 92 Abs. 1 Satz 3 anbelangt, so ist das von mir offensichtlich ein Lesefehler gewesen, wenn das bereits jetzt in der Verfassung steht. Ich teile die Bedenken, die ich zu dieser Regelung geäußert habe, gleichwohl. Aber der Satz steht so drin. Deshalb also diesbezüglich keine weitere Kritik.

Auf zwei Punkte möchte ich allerdings doch noch einmal hinweisen. Das ist jetzt ein bloßer Textbefund. Herr Kollege Schorkopf hat darauf hingewiesen, wie Enquete-freundlich doch eigentlich die Hessische Verfassung sei. Wenn man einmal einen Verfassungsvergleich betreiben möchte, dann kann man sich jedenfalls den Art. 44 des Grundgesetzes anschauen und wird feststellen: Dort ist deutlich weniger Enquete-freundlich geregelt, was sowohl die Quoren als auch die Rechte anbelangt. Gleichwohl hat es auch auf der parlamentarischen Ebene des Bundes eine Vielzahl von Untersuchungsausschüssen gegeben, die ihre Arbeit durchaus effektiv wahrnehmen konnten, ohne dass man, wenn auch bisweilen unter Zuhilfenahme des Bundesverfassungsgerichts, den Eindruck

haben konnte, dass die Arbeit der Untersuchungsausschüsse substanziell behindert worden wäre. Das mag man politisch in Teilen anders sehen. Aber es ist auch vielleicht immer die Perspektive der jeweiligen Minderheit, wie sie sich in ihren Rechten gestört fühlt oder wie sie diese Rechte auch tatsächlich wahrnehmen konnte.

Auf zwei Punkte möchte ich aber doch noch einmal näher eingehen, weil dazu doch erhebliche Kritik gekommen ist. Das betrifft zum einen die Regelung nach Art. 92 Abs. 1 Satz 7, also die Frage der Einberufung innerhalb von drei Arbeitstagen. Herr Schorkopf hat ja auch bereits darauf hingewiesen, dass das gewisse Praktikabilitätsprobleme mit sich bringen könnte, wenn man das wirklich auf die Ebene der Verfassung hochziehen möchte, sodass man dann vielleicht auch Ausnahmeregelungen mit in die Verfassung aufnehmen sollte, inwieweit diese Regelung so nicht starr durchgesetzt werden kann. Dann hat man aber tatsächlich irgendwann das Verhältnis von Regel und Ausnahme, wie wir es auch in der Geschäftsordnung beispielsweise des Bundestages oder der Landtage haben, auf die Verfassungsebene gezogen mit der Gefahr einer Petrifizierung oder Konstitutionalisierung des entsprechenden Parlamentsrechts.

Im Übrigen ist der Unterschied vielleicht auch zur Geschäftsordnung, dass Abweichungen von der Geschäftsordnung durch entsprechende Mehrheitsbeschlüsse des Parlaments sehr viel leichter möglich sind. Wenn Sie das auf der Ebene der Verfassung nicht geregelt haben, dann haben Sie tatsächlich strikte Regelungen. Die Vorstellung, dass man dann den Staatsgerichtshof im Wege eines Organstreitverfahrens mit der Frage befasst, ob jetzt die Einberufung innerhalb einer längeren Frist gegen die Verfassung verstößt, ist vielleicht nicht unbedingt der taugliche Gegenstand für ein entsprechendes Organstreitverfahren bis hin zu der Feststellung, dass man sagen könnte: Ja, die Verpflichtung, den entsprechenden Untersuchungsausschuss einzuberufen, hätte innerhalb von drei Tagen bestanden.

Im Übrigen ist aber auch darauf hinzuweisen, dass eine entsprechende Obstruktionspraxis, wie sie ja hier jetzt offensichtlich befürchtet wird, nämlich dass ein Untersuchungsausschuss zwar gewissermaßen implementiert wird, dann aber nie seine Arbeit aufnimmt, weil nie zu entsprechenden Sitzungen geladen wird, ebenfalls durch die Rechtsprechung geklärt ist, wonach das jedenfalls mit der effektiven Wahrnehmung von Untersuchungsausschussaufgaben nicht in Einklang steht, sodass man auch diesbezüglich nicht die Sorge haben muss, dass der Untersuchungsausschuss seine Arbeit nicht aufnehmen könnte.

Ein letzter Punkt betrifft die Regelung Art. 92 Abs. 2 des Entwurfs, was das Rotationsprinzip anbelangt. Ich möchte natürlich mitnichten so verstanden werden, dass ich Mitgliedern des Landtages in irgendeiner Weise die Sachkompetenz abspreche, sich parlamentarischer Fragen anzunehmen, ganz im Gegenteil. Das ist ja auch Ihre ureigenste Aufgabe, sich genau solchen Fragen zuzuwenden.

Vielleicht sollte man aber das Problem der Rotationsarithmetik unter zwei Gesichtspunkten sehen. Die eine Frage ist: Wenn nun tatsächlich – das ist erst einmal auf einer vorgelegten Ebene der Versuch einer Interpretation – ein Ausschussvorsitzender zur Verfügung stünde, der sogar von allen Fraktionen konsentiert wäre, warum sollte der eigentlich die Aufgabe nur aus Gründen der Rotationsarithmetik nicht wahrnehmen können? Es wäre ja mal denkbar, dass es einen solchen breiten Konsens auch tatsächlich gäbe. Dann würde also dieser Konsens unter Hinweis auf die Rotationsarithmetik aufgebrochen werden.

Nun mag man sagen, das mag nicht dem entsprechen, was man sich vorstellt im Kontext eines vielleicht doch konfliktgeladenen Parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Aber auch hier sei noch ein rechtsvergleichender Hinweis gestattet: Man kann das Ausschussvorsitzendenproblem auch ganz anders lösen. Man kann es beispielsweise auch so lösen, dass der Ausschussvorsitzende durch die jeweilige Minderheit, die den Untersuchungsausschuss einsetzen lassen möchte, durch einen Beschluss des Landtages jeweils gestellt wird. Dann ist zumindest der Untersuchungsausschussvorsitzende immer in der Hand derjenigen Minderheit, die auch als Einsetzungs-Enquete tätig geworden ist.

(Zuruf des Abg. Norbert Schmitt)

Allerdings – und jetzt kommt die Einschränkung; also die Freude sollte wechselseitig nicht zu früh sein, wer auch immer auf der Oppositionsseite steht – ist dieser Ausschussvorsitzende zur strikten Neutralität verpflichtet und dementsprechend nicht befugt, im Rahmen des Untersuchungsausschusses selbst an der Untersuchungstätigkeit mitzuwirken. Das heißt, er ist tatsächlich ein neutraler Vorsitzender, der aber nicht Mitglied der jeweiligen Minderheitenfraktion im Ausschuss ist.

Das ist ein Modell, wie wir es beispielsweise aus Nordrhein-Westfalen kennen. Wie gesagt: Der Ausschussvorsitzende wird durch die jeweilige Minderheit, die den Antrag stellt, gestellt. Aber er ist nicht im Ausschuss mitwirkungsberechtigt, sondern leitet gewissermaßen nur die Geschäfte des Ausschusses. Das wäre ein Modell, bei dem es weder ein Rotationsproblem gäbe noch der jeweilige Sachverstand in Frage gestellt werden könnte. Vielleicht wäre dies etwas, was als Lösung etwas versöhnlicher klingen könnte.

(Zuruf des Abg. Marius Weiß)

Herr **Nešković**: Frau von Achenbach, Sie haben an den parlamentarischen Geist appelliert. Ich kann zwar nichts über den parlamentarischen Geist des hessischen Parlaments sagen, aber ich kann aus acht Jahren Bundestag etwas über den parlamentarischen Geist sagen. Die Abstraktionsfähigkeit von Abgeordneten, die in der Regierung sind, ist nach meiner Erfahrung ausgesprochen beschränkt. Sich vorzustellen, dass man dann, wenn man in der Regierung ist und weiß, dass der Untersuchungsausschuss das Mittel gegen die Regierungsfraktion ist, ein Gesetz so ändert, dass auch die Situation berücksichtigt wird, dass man auch mal Mitglied der Opposition sein kann, so kann ich auf eine solche Erfahrung nicht zurückgreifen. Ich würde es geradezu als beglückend empfinden, wenn ich in den acht Jahren, in denen ich im Bundestag gewesen bin, Anhaltspunkte gefunden hätte, die mich auch nur annähernd in diese hoffnungsvolle Situation versetzt hätten. Dieser parlamentarische Geist taugt natürlich für Eröffnungsreden und dergleichen mehr, ist aber nicht Gegenstand parlamentarischer Erfahrung.

Ich habe am BND-Untersuchungsausschuss teilgenommen und habe auch eine erfolgreiche Klage vor dem Bundesverfassungsgericht durchgesetzt, leider erst zum Ende der Legislaturperiode; denn dabei ging es um den Zugang zu den Beweismitteln. Ich weiß deshalb aus leidvoller Erfahrung, was ein solcher Sieg einbringt, nämlich gar nichts. Wenn ich nämlich keinen Zutritt zu den Beweismitteln habe, weil die Aussagegenehmigung nicht vorliegt, weil mir die Akten geschwärzt vorgelegt werden, dann habe ich natürlich keine Chance. Das weiß man nur als Richter. Wenn ich an das Beweismittel nicht rankomme, dann kann ich auch nicht zu einem Ergebnis kommen.

Ich habe in der Zeit, in der ich im Bundestag war, gelernt – deswegen bin ich auch nie wieder in einen Ausschuss gegangen –, dass es nichts bringt, wenn ich das Minderhei-

tenquorum für die Einsetzung habe und das gesamte Verfahrensrecht der Mehrheit unterliegt. Das ist so, als wenn ich A sage und nicht mehr bereit bin, B zu sagen.

Um das mal zu formulieren: Die Mehrheit entscheidet über den zeitlichen Anteil des Frageberechtigtes. Die Regierungsfractionen haben dann ein Fragenkontingent, das zeitlich weit über ihre Fragemöglichkeiten hinausreicht, und die Oppositionsfractionen haben gerade mal sechs Minuten. So war das in der sogenannten Berliner Runde. Was bedeutet das für einen einigermaßen erfahrenen Ministerialen? Das bedeutet eine Frage, und dann sind sechs Minuten um. Ich habe das ständig erlebt.

Wenn ich als Richter jemanden befrage, konnte ich den eine Stunde lang befragen. Spätestens nach einer Stunde habe ich den Betreffenden weichgekocht. Aber auf diese Erfahrungen konnte ich nie wieder zurückblicken; denn spätestens nach sechs Minuten war ich weg vom Fenster. Da war ich überhaupt noch nicht warm, und der Betreffende war auch noch nicht warmgekocht. Das klingt banal; aber das ist das, was überhaupt den Zugang zu einem Ergebnis verschafft.

Dann soll das ein Kampfinstrument der Opposition, also der Minderheit sein. Natürlich verfügen dann die Mehrheiten in der Auswahl der Zeugen über die Mittel, wann und zu welchem Zeitpunkt ich diese vernehme. Das entscheidet dann darüber, ob das politische Mittel überhaupt effektiv ist. Wenn ich also um 15 Uhr Herrn Steinmeier höre, dann weiß ich, der redet erst mal eine Stunde; dann kommt das ganze Fragenkontingent der entsprechenden Regierungsfraction, und dann zeigt die Uhr halb fünf. Dann sind die Journalisten draußen, und es ist Redaktionsschluss. Das, was ich dann um 21 Uhr noch aus jemandem herauspule, interessiert niemanden mehr.

Das könnte ich nun beliebig fortsetzen. Das heißt, das geht über das Verfahrensrecht hin bis zu der Frage, dass im Obleute-Gespräch ein Verfahrens Antrag gestellt wird und sich die Mehrheit weigert, darüber zu entscheiden, um das dann über einen bestimmten Zeitpunkt, der politisch relevant ist, hinauszuschieben. Wenn ich das alles einmal auflisten würde, dann würden Ihnen allen die Tränen kommen, und Sie würden sagen: Es kann doch nicht wahr sein, dass sich Parlamentarier in solche Ausschüsse begeben, wenn sie dann aus der Sicht derjenigen, die die Minderheit darstellen und denen man das Recht gewährt, als Minderheit einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, um dann zu merken, dass sie fortlaufend gegen die Wand laufen.

Deswegen komme ich jetzt zu der Frage: Frau von Achenbach, Sie haben ja von bestimmter Schlankheit und barocker Regelung gesprochen. Aber würden Sie es nicht doch für sinnvoll halten, damit überhaupt ein Verfassungsgericht die Möglichkeit hat, im Verfahrensrecht Einfluss zu nehmen und das auch eine gewisse Disziplinierung erhält, dass man zumindest eine Abbildung in der Verfassung fordert, sodass man sagt, dass auch im Verfahrensrecht eine effektive Minderheitenregelung geschaffen werden muss? Wie sie nachher aussieht – da stimme ich Ihnen voll zu –, muss natürlich nachher im Gesetz geregelt werden.

Aber wenn in der Verfassung überhaupt kein solcher Anhaltspunkt da ist und sich das Minderheitenrecht im Grunde genommen nur auf das Einsetzungsrecht und auf den Gegenstand der Beweiserhebung und den Untersuchungsauftrag bezieht, ist das zu wenig. Ich finde, das muss man zum Ausdruck bringen – das kann man mit einer schlichten Formulierung und einem Substantiv und einem Adjektiv versehen –, damit man überhaupt einen Zugriff hat.

Da finde ich den Vorschlag von Herrn Schorkopf gut – damit ende ich jetzt auch, und ich würde Sie bitten, das vielleicht noch einmal zu erläutern –, wenn man hier die Möglichkeit hat. Es ist jetzt ein *lucidum intervallum*, wirklich ein lichter Moment, jetzt wo man eine Verfassung macht. Man hat die Möglichkeit, gleichzeitig diese Abstraktionsfähigkeit mit einem Gesetz abzufordern und das gleichzeitig vorzulegen. Denn dann, wenn man die Verfassungsregelungen schafft, wird man auch gezwungen, an die Zeit zu denken, wenn man auf einmal in der Opposition ist.

Ob das auch aus Ihrer Sicht sinnvoll wäre, trotzdem einen Satz in die Verfassung hineinzubringen, der im Verfahrensrecht ganz schlank einfach nur sagt, dass auch dort effektive Minderheitenrechte berücksichtigt werden müssen oder Eingang finden, wäre die Frage. Das wäre an Sie beide die Frage, ob man zumindest mit so einer Formulierung die Verfassung jenseits der anderen einzelnen Regelungen, über die wir hier gesprochen haben mit aufladen müsste, damit nicht nur dieser extreme Frust entsteht. Er hat ja auch keinen Erkenntniswert. Die meisten Untersuchungsausschüsse haben ja auch einen regelmäßig peripheren Erkenntniswert.

Vorsitzender: Bitte schön. Ich glaube, die Frage ging an Herrn Dr. Schorkopf.

(Herr Nešković: Ja, und an Frau von Achenbach!)

Herr Prof. **Dr. Schorkopf:** Ich kann es kurz beantworten. Das war ja der kürzere Teil. In der Tat, Sie sagen, es ist ein lichter Moment. Ich weiß das mit den IPA-Regeln. Ich habe einmal für den Hessischen Landtag für die Mehrheit erfolglos vor dem Staatsgerichtshof eines der Verfahren und damit sozusagen die Praxis davon vertreten. Sie schildern das sehr anschaulich. Mit Übergangsfristen, sodass wir nicht in die momentane politische Auseinandersetzung kommen, lässt sich so etwas sicherlich machen, weil in der Tat natürlich neue Verfahren kommen. Hessen hat drei bis vier Verfahren pro Legislaturperiode. Jeder ist einmal vielleicht über einen Zeitraum von zehn Jahren dabei. Dann könnte man auch solche Fragen aufnehmen, wie Sie sie geschildert haben.

Nun muss man natürlich sehen, ohne dass ich jetzt alle 16 Gesetze – das vom Bund und den 15 Ländern – im Blick habe, dass solche Minderheitenregelungen, die Sie ansprechen, natürlich noch einen Schritt weiter gehen. Das ist etwas, wo wir uns dann wirklich an der Grenze bewegen, auch etwas Neues in dem Ganzen zu entwickeln. Ich habe – dazu komme ich noch beim dritten Teil, dem Interpellationsrecht –, den Vorschlag, vielleicht doch noch einmal darüber nachzudenken, ob man den Grundsatz einer Opposition aufnimmt. Ich würde nicht den Satz aufnehmen, dass sich die Minderheit immer durchsetzen muss.

(Herr Nešković: Nein, das habe ich auch nicht gesagt!)

Nein, aber Sie müssen das ja irgendwie formulieren. Jetzt ist die Frage: Es gilt nun einmal im parlamentarischen Verfahren der Mehrheitsgrundsatz. Das ist die Regel. Und die Ausnahme ist, dass ausnahmsweise die Minderheit die Mehrheit verpflichten kann, z. B. einen einzusetzen. Das heißt: Was würde es machen, wenn wir jetzt so einen Satz aufnehmen würden? – Sie haben mich ja nach diesem Satz gefragt.

Ohne jetzt eine Woche darüber nachgedacht zu haben, stehe ich dem skeptisch gegenüber, weil wir damit doch ein starkes Statum setzen, zumindest für die Enquete, und

wir bewegen uns ja weiter im Parlamentsrecht, das Mehrheitsprinzip dann vielleicht doch zu stark zu deformieren.

Ich sehe aber das Problem, dass Sie das sehr anschaulich aus der Praxis beschrieben haben. Vielleicht sollte man an einem ganz anderen Ort darüber nachdenken, nämlich etwa durch Einführung eines Grundsatzes der Opposition oder effektiver Opposition oder was auch immer. Dazu kommen wir vielleicht beim dritten Punkt noch. Da könnte man deutlich machen, dass das auch hierfür gilt. Denn das ist hier ein Minderheitenrecht im Untersuchungsausschuss. Aber es gibt ja viele andere Rechte, wo es auch so ist. Wir haben das mit dem Rederecht ja auch bei übergroßen Mehrheiten.

(Herr Nešković: Ja klar!)

Das ist momentan ja trotz § 126a im Parlamentsrecht des Bundes ja weiterhin ein Problem im ganz normalen Parlamentsbetrieb.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Ich würde auch sagen, dass so etwas zu erwägen ist wie einen Grundsatz der effektiven Opposition einzuführen. Das könnte man erwägen, um insbesondere ein Gebot einzuführen, um auch bei der Ausgestaltung des Untersuchungsrechts und anderer Parlamentsrechte der Minderheit tatsächlich in diesen Verfahrensfragen einzufordern, dass sie eine effektive Ausübung dieses Minderheitenrechts ermöglichen müssen.

Es steht nun schon auch in Art. 92, dass der Ausschuss eben in öffentlicher Verhandlung die Beweise erhebt, die auch die Antragsteller für erforderlich halten. Das ist im Grunde auch schon ein Ansatz dafür, der verfahrensmäßig darauf hinweist, dass es nicht nur die Einsetzung, sondern auch die Beweiserhebung und dementsprechend auch die Beweismündigung der Minderheit ermöglichen soll. Ich denke, auch daran lässt sich anknüpfen, um bei der Ausgestaltung eines zu schreibenden Gesetzes einzufordern und es tatsächlich auch als ein verfassungsrechtliches Gebot auszuweisen, die Verfahrensrechte im Untersuchungsverfahren auch als effektive Rechte der Minderheit auszugestalten. Natürlich besteht ein Spannungsverhältnis zum Mehrheitsprinzip. Aber es entspricht der demokratischen Funktion des Untersuchungsausschussesrechts, dass es ein solches der Minderheit sein soll. Insofern würde ich auch hier sagen, dass eben das Mehrheitsrecht partiell hier doch verdrängt ist in diesem Rahmen des Untersuchungsausschussesrechts.

Ich denke, wenn man jetzt einen Grundsatz der effektiven Opposition einführen würde, wie ihn auch einige Länderverfassungen kennen, würde man hier eine solche Maxime auch für die Gesetzgebung im Bereich des Untersuchungsausschussesrechts formulieren.

Abg. **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn**: Wir erleben zur Stunde, dass es zwischen der praktischen Politik und der Wissenschaft erhebliche Wahrnehmungsunterschiede gibt. Diese werfe ich wechselseitig niemandem vor. Aber es ist schon interessant, dass Herr Schwarz sich ein bisschen von den Äußerungen des SPD-Kollegen angegriffen fühlt. Die Aussagen des ehemaligen Bundestagsabgeordneten waren so interessant, dass ich bei jedem der sachverständigen Gäste, die wir heute hier haben, gemerkt habe: Ups, ich könnte ihnen jetzt noch aus meiner knapp 30-jährigen Erfahrung in diesem Hause berichten. Ich schließe mich einfach nur der Beschreibung dessen an, was Kollege Nešković für den Bundestag gesagt hat.

Ich hatte in diesem Hause wirklich schon alle Rollen inne: vom anfängenden Hinterbänkler in einem Untersuchungsausschuss über einen Oppositionsabgeordneten, der als Zeuge im Untersuchungsausschuss geladen war, über den stellvertretenden Ministerpräsidenten dieses Landes, der als Zeuge im Untersuchungsausschuss geladen war, und jetzt habe ich die Ehre, einen Kollegen in einem Untersuchungsausschuss zu vertreten. Untersuchungsausschüsse hier in diesem Hause – und deshalb haben wir kein Gesetz – sind ein Kampfmittel. Sie sind kein Machtmittel, sondern ein Kampfmittel. Jeder, der nicht regiert, leidet darunter.

Ich will den Kollegen der Union nur zurufen: Vergesst eure Vergangenheit nicht. Es waren die damaligen Abgeordneten Dr. Franz Josef Jung und Jörg-Uwe Hahn, die Mitte der Neunzigerjahre vor dem Staatsgerichtshof einen Beschluss einer rot-grünen Mehrheit in einem Untersuchungsausschuss erfolgreich ausgehebelt haben. Ich muss Ihnen gestehen, ich weiß nicht mehr genau, was das war. Aber es ging um Minderheitenrechte

(Abg. Christian Heinz: Es ging ums Pferd! – Zuruf des Abg. Frank-Peter Kaufmann)

– Ja, es ging ums Pferd. Das weiß ich noch. Den Arbeitsauftrag wusste ich schon noch. Aber die juristische Frage weiß ich nicht mehr. Jedenfalls haben wir da gewonnen.

Es ist ja häufig so, dass man vor dem Staatsgerichtshof als im Untersuchungsausschuss unterlegene Minderheit, die den Antrag auf Einsetzung des Ausschusses gestellt und verloren hat, dann gewinnt.

Deshalb meine herzliche Bitte: Es hilft uns nur bedingt weiter, Frau Prof. von Achenbach, wenn Sie das so sagen. Vielleicht lassen Sie sich von Ihrer idealen Idee leiten. Seit 30 Jahren habe ich das so nicht erlebt. Meine Hoffnung ist sehr überschaubar, dass sich das im 31. oder 32. Jahr meiner Anwesenheit in diesem Hause ändern wird. Deshalb wollen es ja einige Fraktionen in die Verfassung bringen – genau aus diesem Grunde –, weil wir gemerkt haben – und wie gesagt bin ich dafür auch mitverantwortlich –, dass man in Regierungszeiten irgendwie keine Zeit dazu hat, so ein Gesetz zu machen. Das ist ein Alibi-Argument, da bin ich bei Ihnen. Zu sagen, es laufe gerade ein Untersuchungsausschuss, und da könne man kein Gesetz machen, ist Mumpitz. Das ist schlichter Mumpitz, aber das Argument wird immer wieder benutzt. Vielleicht habe ich das in der letzten Legislaturperiode auch einmal benutzt. Ich weiß es nicht mehr so genau. Da muss ich einmal nachlesen.

Jetzt bin ich mit dem persönlichen Teil früher fertig als ich wollte, aber das ist auch ganz klug so. Meine herzliche Bitte ist deshalb: Beraten Sie uns doch bitte so, dass Sie diese Wahrnehmung einmal mit nach Hause nehmen und vielleicht noch einmal darüber nachdenken, dass die hohen wissenschaftlichen Anforderungen, die Sie hier vorgetragen haben und die ich intellektuell auch alle vollkommen nachvollziehen kann, aber auf die praktische Arbeit in Hessen nur bedingt anwendbar sind.

Gibt es da noch andere Möglichkeiten? Frau Prof. von Achenbach, Sie waren gerade auf einem Weg, der mir schon ein bisschen gefällt, irgendetwas anderes zu finden, wo man nicht mehr die Hoffnung hat, dass die das hier freiwillig machen. Das machen sie nicht, und wir üben schon für die nächste Generation der Abgeordneten dieses Hauses, sich in diesem Falle schlecht zu benehmen, sondern wir müssen da irgendwie einen anderen Punkt setzen.

Es kann ja auch sein, dass Sie uns dann im Nachgang so gut beraten, dass wir vielleicht, wenn wir uns denn auf eine Änderung der Hessischen Verfassung einigen, sagen: Und

außerdem einigen wir uns auch darüber, ein Untersuchungsausschussgesetz zu machen. Das wäre ja auch ein Ergebnis dieser Gesamtveranstaltung hier. Aber denken Sie bitte einmal an diese Regel. Denn ich denke auch immer an das Gute im Menschen, aber an diesem Punkt ist das einfach hoffnungslos.

Vorsitzender: Also eine Frage habe ich da nicht gesehen.

(Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn: Eine Bitte!)

Ja, eine Bitte und die Ankündigung einer späteren Frage.

(Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn: Nein, nein!)

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Das passt ja wunderbar. Ich werde auch nur wenig fragen. Ich bin nur zehn Jahre kürzer dabei als Kollege Hahn. Ich habe auch die ganze Palette schon hinter mir, bis sogar zu der Feinheit, dass ich in der Opposition einen Vorgang geißelt habe, der dann in der Mitregierungszeit im Untersuchungsausschuss untersucht werden sollte.

(Zuruf des Vorsitzenden)

Sie haben es erfasst. Im Übrigen zu Ihrer Gedächtnislücke, verehrter Kollege: Da ging es um das Pferd, und da ging es um die Verweigerung der damaligen Mehrheit, eine Vertheidigung durchzuführen.

(Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn: Danke!)

Dann ging es beim Staatsgerichtshof darum. Dann haben wir nach der Wahl, als die damalige Mehrheit bereits die Wahl verloren hatte, dann noch einen weiteren Untersuchungsausschuss einsetzen müssen, um die Vertheidigung nachzuholen. Ich weiß das deshalb so gut, weil ich damals der Vorsitzende dieses 4. Untersuchungsausschusses der de facto abgelaufenen Periode war. Wir haben also schon alles drin.

Aber ich mache jetzt, ohne Prokura zu haben, einen Vorschlag nach dem, was wir alles gehört haben. Die Schilderungen von Herrn Nešković und Herrn Hahn zeigen aber doch dem verständigen Menschen, dass die Problematik, die da geschildert worden ist, insbesondere die Kampfproblematik, die man ja lösen will, in einer Verfassung letztendlich nichts zu suchen hat.

Es gibt eine Koalitionsvereinbarung zwischen Schwarz und Grün, in der steht: Wir wollen ein Untersuchungsausschussgesetz machen. Wir haben jetzt festgestellt, dass wir bei der Verfassungsänderung ja auch zusammenarbeiten wollen. Deswegen finde ich den Vorschlag gut, zu sagen, wir versuchen das sozusagen im Parallelverfahren zu machen. Am Ende muss das logischerweise getrennt beschlossen werden. Aber wer hindert uns denn daran, Ihre Prognose zu falsifizieren, lieber Kollege Hahn, dass wir es im 31. Jahr schaffen, nämlich tatsächlich das Gesetz zu machen – vor dem Hintergrund, dass die Lösung in der Verfassung nicht die richtige ist, aber eine Lösung per Gesetz sicherlich die richtige wäre, und dass man dann in der Verfassung an der entsprechenden Stelle den einen Satz „das Nähere regelt die Geschäftsordnung“ ersetzt durch „das Nähere regelt ein Gesetz“?

Ich bin gern bereit, in der Debatte darüber zu reden, ob man diesem Satz noch ein Komma und dann einen kurzen Satz anfügt. Das zielt in die Richtung, weil Sie von Minderheitenrechten sprachen. Das wäre denkbar. Aber das könnte eine Lösung sein. Dann hätten wir für alle Generationen der nachfolgenden Abgeordneten etwas Gutes getan. Denn ich sage es Ihnen ganz offen: Die IPA-Regeln hängen mir auch zum Hals heraus.

(Abg. Dr. Ulrich Wilken: Ich kann Ihnen einmal zustimmen!)

Abg. **Christian Heinz**: Ich habe noch einmal eine Nachfrage an Frau Prof. von Achenbach und auch an Herrn Prof. Schorkopf. Kann man diesen Grundsatz der effektiven Opposition nicht sogar schon aus dem bestehenden Art. 92 der Hessischen Verfassung herauslesen? Denn dieser ganze Artikel ist ja eigentlich auf eine effektive Opposition und deren Kontrollrechte ausgerichtet.

Daran anknüpfend auch die Zusatzfrage: Die reine Bestimmung in der Verfassung scheint mir doch in Hessen oppositionsfreundlicher zu sein als im Bund, angefangen beim Quorum bis zu den Formulierungen im Abs. 1 Satz 2, dass die Ausschüsse die Beweise erheben, die die Antragsteller für erforderlich erachten. Dazu noch die Anmerkung: Genau so wird das ja auch praktiziert. Es ist ja in Hessen anerkannt, dass die Opposition das Recht hat, dass zumindest abwechselnd auch ihre Zeuge drankommen und dass die Zeugen der Opposition, deren Befragung ein wesentliches Mittel dieses, wie Herr Nešković zu Recht gesagt hat, politischen Kampfinstrumentes ist, nicht unter den Tisch fallen kann. Das ist ja alles anerkannt und auch durch Rechtsprechung entsprechend unterlegt.

Noch eine Anmerkung zu den Redezeiten, weil ich nicht weiß, wie tief Sie in den hessischen Besonderheiten drin sind: Wie es im Bundestag zugeht, was ich irgendwann einmal interessiert in der Tageszeitung gelesen habe, wäre im Hessischen Landtag undenkbar. Hier hat grundsätzlich jede Fraktion, auch im Plenum und auch sonst, immer die gleichen Redezeiten. Mit großer Verwunderung habe ich irgendwann – ich glaube, es war erst weit nach meinem Jurastudium – irgendwo einmal durch Zufall gelesen, dass im Bund die Zeiten strikt nach Fraktionsgröße aufgeteilt werden. Das wurde dann zum Problem, als die Große Koalition dran kam und dann dreiviertel der Redezeit für sich verbuchen konnte. Das finde ich aus unserer Sicht jetzt auch merkwürdig. Bei uns ist es so: Wenn es einen Punkt gibt, gibt es zehn Minuten, und dann haben alle Fraktionen zehn Minuten. Das gilt auch für das Fragerecht in Untersuchungsausschüssen.

Zurück zum Thema: Ist denn wirklich die Hessische Verfassung bislang im Vergleich zum Grundgesetz so oppositionsfeindlich?

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Ich würde auch fast annehmen, dass man gewisse Gehalte der effektiven Opposition insbesondere aus Art. 92 herauslesen kann, wenn man ihn kunstgerecht auslegt, was ich sofort bereit bin zu tun. Aber offensichtlich haben Sie ja in der Praxis starke Konflikte um das Untersuchungsausschussrecht. In der Praxis ist es also nicht ganz so eindeutig, dass das zu einem effektiven Minderheitenrecht gemacht wird.

Deswegen kann man – und es gibt eben schon die Erfahrung mit diesem Prinzip der effektiven Opposition in Länderverfassungen – hier, um das noch einmal zu abstrahieren und ausdrücklich hineinzuschreiben, dass da hineinschreiben. Es ist immer nicht ganz

klar, was die Rechtsprechung daraus machen würde. Ich würde eben auch sagen: In der Tat ist Art. 92 sehr viel oppositionsfreundlicher als etwa das Grundgesetz an dieser Stelle – schon wegen des Quorums. Das haben Sie ja gesagt. Aber wenn es denn zur Befriedung dieses Konflikts um das Untersuchungsrecht führen würde und wenn es eine Auslegungshilfe und auch eine Direktive an den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzes für das Land Hessen ist und ein Grundsatz, dann würde ich das nicht als schädlich und nicht als zwingend geboten betrachten, aber als möglicherweise hilfreich und tunlich.

Herr Prof. **Dr. Schorkopf**: In Art. 92 ist ja nur ein bestimmtes Thema geregelt, nämlich die Untersuchungsausschüsse. Das ist sicherlich das bedeutendste Recht der Opposition, aber erschöpft sich darin nicht. Das ist der erste Gedanke. Der zweite Gedanke ist, dass Art. 92 nur eine bestimmte Form der Opposition meint. Das klang vorhin bei Herrn Schwarz auch an. Es ist ein Recht auf Opposition oder ein Recht der Opposition. Das klingt jetzt sehr rabulistisch, aber das ist schon ein großer Unterschied.

Bei Art. 92 geht es dann doch um die korporierte Opposition, nämlich vor allem die Mitglieder der Fraktionen, die die Regierung nicht dauerhaft mittragen. Aber der Oppositionsbegriff geht natürlich doch etwas weiter. Auch in dem neueren Urteil aus Karlsruhe vom letzten Jahr spielt das eine Rolle, dass etwa bei großen Koalitionen durchaus auch Opposition in den regierungstragenden Fraktionen ist. Das erleben wir ja gerade etwa im Deutschen Bundestag. Somit ist das Problem die Frage, wie wir eigentlich Opposition definieren. Ich würde da sehr vorsichtig sein. Mit einem Recht wie effektive Opposition, mit dem gleich Ressourcenansprüche konnotiert werden – ich ziehe das jetzt einmal vor, was ich mir dazu überlegt hatte –, wäre ich sehr vorsichtig.

Ich glaube, dass es schon ein Gewinn wäre, auch im Vergleich zu anderen Landesverfassungen und zur Bundesverfassung, überhaupt parlamentarische Opposition zu benennen, weil damit deutlich gemacht wird, dass der Konflikt und die Auseinandersetzung in einer parlamentarischen Demokratie eben nicht mehr wie im Konstitutionalismus zwischen Parlament und Regierung verläuft, wie es im Europäischen Parlament immer noch ist und sich gerade wandelt, sondern dass das eben anders läuft und dass es eben eine politische Auseinandersetzung ist. Ich wäre gleichzeitig aber auch sehr zurückhaltend, weil es eben in Einzelfragen auch einzelne Abgeordnete einer regierungstragenden Fraktion sein können, die das anders sehen. Deshalb würde mir es schon reichen, so einen Satz wie in Brandenburg einzufügen: „Parlamentarische Opposition ist grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.“

Vielleicht noch ein letzter Aspekt, warum Art. 92 nicht reicht: Das ist ein typisches Staatsrechtslehreargument. Das ist systematisch nicht der richtige Ort.

(Heiterkeit bei Abgeordneten der CDU, der SPD und der FDP)

Das spielt natürlich bei Auslegungen eine Rolle. Es wird ja hier ein Leitbild eingeführt und verändert. Da spielt die Systematik schon eine große Rolle. Auch wenn Sie mich nicht fragen, mache ich einen Vorschlag. Es würde z. B. in Art. 75 Abs. 2 passen. Das ist die erste Vorschrift über den Titel über den Landtag. Da Sie ohnehin das Wählbarkeitsalter in Abs. 2 ändern, könnte man es auch in Abs. 3 verschieben. Das gehört systematisch zusammen. Abs. 2 würde leer werden, und man könnte so einen Satz z. B. dort hineinschreiben. Einige andere Landesverfassungen machen das auch so. Ich habe einmal nachgeschaut, wo die das eigentlich regeln. Da würde es hinpassen. Man könnte sich auch überlegen, das in Art. 77 unterzubringen und einen neuen Absatz einzuführen. Das

wären die Orte, wo so ein Organisationsgrundsatz und ein Teilleitbild hinpassen würden. Art. 92 ist dann im Grunde genommen eine Konkretisierung, wenn Sie so wollen, auch dieses Grundsatzes, obwohl er historisch schon viel älter ist.

Herr Prof. **Dr. Schwarz:** Auch wenn jetzt nicht unmittelbar eine Frage an mich gerichtet wurde, will ich nur ganz kurz doch noch einmal auf die Frage eingehen, inwieweit es hilfreich oder tatsächlich auch weiterführend ist, in die Verfassung ausdrückliche Bestimmungen über die Funktion oder die Bedeutung der Opposition aufzunehmen, wie wir es tatsächlich auch in einer Vielzahl von Landesverfassungen haben. Ich kann das jetzt nur am Beispiel der bayerischen Landesverfassung deutlich machen – mit dem schönen Hinweis sowohl in Rechtsprechung als auch Literatur, dass die entsprechenden Vorschriften rein deklaratorischer Bedeutung sind und keine neuen Rechte begründen sollen, sondern nur die Rechte, die quasi zu dem Zeitpunkt bereits vorhanden sind, als parlamentarische Oppositionsrechte fortschreiben sollen. Nun kann man dazu natürlich wieder sagen: Es schadet ja nichts, etwas rein Deklaratorisches aufzunehmen. Es bringt immerhin einmal die Bedeutung der Opposition auf der Ebene der Verfassung zum Ausdruck. Aber ob damit tatsächlich ein substanzieller Mehrwert verbunden ist, wage ich dann auch wiederum zu bezweifeln.

Herr **Dr. Ingold:** Zur Frage einer spezifischen Oppositionsbestimmung: Eine Mehrzahl der Landesverfassungen kennt eine solche Bestimmung. Tatsächlich handelt es sich wahrscheinlich, wenn man das sozusagen vergleichend analysiert, um eine der wirkungslosesten Bestimmungen, die im Landesverfassungsgebungsprozess in den Neunzigerjahren erlassen wurden. Es gibt eine einzige landesverfassungsgerichtliche Entscheidung, die sich einmal eingehender mit diesen Bestimmungen beschäftigen musste. Das war im Land Sachsen-Anhalt anlässlich der Tolerierungsregierungsconstellation dort Mitte der Neunzigerjahre. Das Einzige, was uns dieses Urteil geschenkt hat, ist eigentlich eine völlige Unklarheit, wie man Opposition wirklich bestimmen soll.

Das Problem derartiger Regelungen ist, dass sie einen Impuls setzen, dass Opposition als eine Institution verstanden wird, und dass die Gefahr besteht, dass Homogenisierungen innerhalb des Oppositionslagers rechtlich festgeschrieben werden, während die tatsächliche parlamentarische Praxis, so glaube ich, zeigt, dass innerhalb des Oppositionslagers oft die politischen Vorstellungen weiter divergieren als im Verhältnis zur Regierung.

Deswegen wäre ich in diesem Bereich eher dafür, eine gewisse Regelungszurückhaltung walten zu lassen, weil die letztendlich verfahrensbezogene strukturelle Oppositionseinschreibung eben dem Demokratieprinzip eigen ist und ihre letztendliche Fundierung im individuellen Abgeordnetenmandat oder in seiner kollektiven Form dann in den Fraktionsrechten erfährt.

Mit anderen Worten: durch so eine Regelung ist wenig gewonnen, wenn sie nicht mit konkreten Rechtszuweisungen einhergeht. Da gibt es Landesverfassungen, die Chancengleichheitsregelungen vorsehen, und es gibt welche, die besondere Ausstattungsgarantien vorsehen. Diese sind ihrerseits wiederum dann sehr problematisch zu rechtfertigen gegenüber der Gleichheit der Abgeordneten und der Gleichheit der Fraktionen. Sie werfen ihrerseits so viele Probleme auf, dass es meines Erachtens keinen Landtag gibt, der aus diesen Rechtsgewährleistungen wirklich irgendeine spürbare Konsequenz ziehen konnte. Das heißt, die bisherige Regelungserfahrung ist eher ernüchternd.

Gleichzeitig möchte ich im Kontext dieser Versteinerungsgefahr, die hier mehrfach thematisiert wurde, sagen: ich würde nicht per se sagen, dass man nicht in einer Verfassungsgebung auch einen ehrgeizigen neuen Impuls setzen kann. Natürlich besteht eine Gefahr, dass das, was in der Verfassung geschrieben ist, damit sozusagen den künftigen Änderungen schwerer entzogen werden kann. Aber das ist der Sinn einer verfassungsrechtlichen Festzurrung. Man hat eben keine Überprüfbarkeit des Staatsgerichtshofs der entsprechenden Regelungen mehr, sondern diese ist ihm von außen vorgegeben. Das kann man eben auch zum Anlass nehmen – und das ist vielleicht jetzt der positive Gehalt dieses Versteinerungsgedankens –, um letztendlich auch unliebsame oder nicht geteilte Verfassungsrechtsprechung zu korrigieren bzw. in eine andere Richtung zu lenken.

Wir haben beispielsweise, weil wir hier eben schon darüber sprachen, eine sehr ausgefeilte Dogmatik im Bereich der Grenzen von Untersuchungs- oder Interpellationsrechten, Kernbereich exekutivische Eigenverantwortung und das Staatswohl. Diese gesamte Grenze ist in der jüngsten Entscheidung zur NSA-Selektorenliste mehr oder weniger eingeebnet worden. Dieser ganze Differenzierungsvorteil ist vom Bundesverfassungsgericht geopfert worden. Sprich: auch Verfassungsgerichtrechtsprechung ist als solche kontingent und dieser Kontingenz kann man, wenn man eine solche Regelung politisch möchte, eben entgegnetreten. – Vielen Dank.

Vorsitzender: Ich glaube, wir haben das Thema Untersuchungsausschuss für heute erschöpfend behandelt und ich rufe den Punkt zwei der Minderheitenrechte auf:

Haushalt.

Herr Prof. **Dr. Schwarz:** Danke, Herr Vorsitzender. – Es geht im Wesentlichen um zwei Aspekte. Zum einen geht es um die Frage der beabsichtigten Einführung der Verpflichtung oder auf der anderen Seite eines Rechts des Landtages, dass er laufend über die Haushaltsentwicklungen unterrichtet wird. Das wirft nun doch eine gewisse exegetische Problematik auf, was eigentlich Haushaltsentwicklung sein soll und was entsprechend mit laufender Unterrichtung gemeint ist. Wenn man es bei Lichte betrachtet und es sich genauer anschaut, dann ist das nichts anderes als eine begleitende Budgetkontrolle. Eine solche begleitende Budgetkontrolle ist, wenn man sich die klassischen haushaltsrechtlichen Abläufe anschaut, wie sie sonst auch in der Haushaltsverfassung sowohl des Bundes als auch der Länder niedergelegt ist, eigentlich ein Fremdkörper.

Nun kann man auch hier sagen: Wir postulieren zunächst einmal eine Form der Novität und des Innovationspotenzials eines Landesverfassungsgebers, der sagt: wir können das ja gleichwohl abweichend machen. Aber wenn man sich überlegt, dass dahinter dann doch ein gewaltenteilendes Problem steht, nämlich die Frage einer begleitenden laufenden Kontrolle exekutivischen Handelns, dann wird vielleicht deutlich, wo auch die verfassungsrechtlichen Bedenken liegen könnten.

Sie liegen meiner Meinung nach in zweierlei Hinsicht auf der Hand: Zum einen stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Regelung. Denn man wird wohl nicht behaupten können, dass das Parlament nicht in der Lage wäre, auch durch entsprechende Instrumente wie Kleine und Große Anfragen gegebenenfalls auch das Haushaltsgebaren einer Landesregierung kritisch zu hinterfragen. Es hat durchaus Beispiele in der Vergangenheit gegeben, bei denen man solche – so nenne ich es einmal – finanz-

wirksamen kleinen und großen Anfragen auch entsprechend gestellt hat, sodass sich diesbezüglich vielleicht auch schon die Frage der Notwendigkeit überhaupt stellt.

Die zweite Frage ist: Wenn wir einen Gedanken aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fruchtbar machen wollen – und jetzt komme ich noch einmal auf das zurück, was wir auch heute bereits in der Diskussion über Untersuchungsausschüsse gesagt haben –, dann ist eine zentrale Aussage, die auch einem gewaltenteilenden Aspekt Rechnung trägt, die, dass eine begleitende Kontrolle des exekutivischen Handelns durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse grundsätzlich ausgeschlossen sein soll. Das Bundesverfassungsgericht hat es mit anderen Worten zum Ausdruck gebracht, nämlich, dass ein Mitregieren durch entsprechende Untersuchungsausschüsse nicht möglich sein soll.

Aber letzten Endes besteht genau diese Gefahr hier. Es besteht die Gefahr eines Mitregierens und Hineinwirkens in einen Bereich, in dem – und das ist die zweite Argumentationsfigur, die wir der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen können – noch nicht abgeschlossene Sachverhalte hier plötzlich einer Kontrolle unterliegen und wir üblicherweise sonst bei der Haushaltskontrolle aber eine klassische ex post-Kontrolle haben, die wir eben mit den dafür vorgesehenen Instrumentarien wie Rechnungslegung und Entlastung eigentlich am Ende eines Haushaltsjahres haben. Das, was jetzt hier gemacht wird, ist eine begleitende Haushaltskontrolle, die zwar ein gewisses Innovationspotenzial mit sich bringt, bei der man aber auf der anderen Seite sagen muss, dass sie allen herkömmlichen Vorstellungen von Haushaltsrecht eigentlich diametral entgegengesetzt ist, sodass ich aus diesem Grund von einer solchen begleitenden Haushaltskontrolle doch warnen möchte.

Der zweite Punkt ist die Frage nach der Regelung, dass der Landtag sozusagen schon im Vorfeld berufen sein soll, den Rechnungshof in die Haushaltskontrolle mit hineinzunehmen. Das übersieht ein bisschen die klassische Funktion, die die Rechnungshöfe haben – das gilt sowohl für den Bundesrechnungshof als auch für die Landesrechnungshöfe –, dass diese für die Kontrolle der Haushaltsführung als neutrale und unabhängige Instanzen tätig werden. Was aber hier geschaffen wird, ist eigentlich die Möglichkeit und die Gefahr, dass letzten Endes eine Minderheit die Rechnungshöfe oder hier den Landesrechnungshof unbeschadet der Frage, welche Motive dahinterstehen, aber es werden eben üblicherweise die Kontrollerrwägungen einer parlamentarischen Minderheit sein, für parlamentarische Kontrolltätigkeiten bereits begleitend instrumentalisiert.

Auch das entspricht nicht der klassischen Rolle von Rechnungshöfen, sondern es ist ein Aufgabenzuwachs, bei dem man jedenfalls nicht ausschließen kann, dass er zum einen auch in Ansehung der Ressourcenbegrenztheit eines Rechnungshofes zulasten der klassischen Kontrolltätigkeiten eines Rechnungshofes gehen kann und dass zum anderen hier auch eine Gewaltverschiebung stattfindet, indem der Rechnungshof als neutrale Instanz in das parlamentarische Alltagsgeschäft mit hineingezogen wird. Deswegen würde ich vor beiden Vorschlägen warnen wollen, wohlwissend, dass ich mir wahrscheinlich gleich wieder entsprechende Kritik zuziehe.

Herr **Dr. Ingold**: Im Bereich des Haushaltsrechts habe ich im ersten Moment nicht wirklich ausmachen können, was die spezifische Minderheitsrechtskomponente ist. Historisch handelt es sich bei dem Haushaltsrecht natürlich im Konstitutionalismus um wahrscheinlich das parlamentarische Recht schlechthin, das eben sozusagen der monarchischen Exekutive gegenübergestellt wurde. Das heißt, wir hatten ein Oppositionssetting im Haushaltsverhältnis als solchem drin. Dass das jetzt den veränderten Kontrollbedürfnis-

sen in einem parlamentarischen Regierungssystem angepasst wird, halte ich verfassungsrechtlich erst einmal für unproblematisch. Es gibt also keinen übergeordneten Verfassungsrechtssatz, der entsprechende Regelungen verbieten würde. Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz würde den diesbezüglichen Gestaltungsspielraum meines Erachtens nicht verengen. Es ist also eine Frage, ob man das politisch möchte, nicht aber eine Frage, ob man es rechtlich kann.

Tatsächlich stellt man sowohl mit den generellen Informationspflichten als auch mit der Möglichkeit für eine Minderheit, den Rechnungshof zu befassen, letztendlich eine Informationsquelle zur Verfügung. Das ist also meines Erachtens insofern weniger eine Politisierung als vielmehr etwas, was eben wohlfeil die Grundlage für politische Opposition zur Verfügung stellen kann.

Was natürlich unzweifelhaft ein Problem darstellen kann – dafür bin ich aber in den Ausstattungsfragen nicht firm genug – ist die Ressourcenfrage aufseiten des Landesrechnungshofes. Aber dem sollte man dann sinnvollerweise eben durch eine Aufstockung der Ressourcen und nicht durch eine Beschneidung parlamentarischer Informationsrechte Rechnung tragen. – Danke.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach:** Ich habe mich jetzt nicht en détail auf diese Frage vorbereitet, aber ich würde auch sagen: alles, was parlamentarische Informationsrechte eröffnet, ermöglicht parlamentarische Arbeit, ist aber als solches noch nicht ein Übergriff im Rahmen der Gewaltenteilung und ist noch keine Störung der Regierungsfunktion. Dass die Regierung da in ihrer Leistungsfähigkeit oder Funktions- und Handlungsfähigkeit beeinträchtigt ist, sehe ich als solches nicht. Ich kenne natürlich auch diesen Begriff des Mitregierens, halte ihn aber auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für nicht sehr überzeugend konturiert, sondern für zunehmend schwammig und schwach und für nicht sehr präzise, was die Gewaltenteilungsrelevanz von parlamentarischen Informationsrechten angeht.

Meines Erachtens ist die Fähigkeit parlamentarischer Informationsrechte, eine Störung der Regierungsfunktionen herbeizuführen, ziemlich gering ausgeprägt. Denn was kann die Opposition damit machen? – Sie kann sagen: Das finden wir nicht gut und man könnte es anders machen. Das aber ist Teil des politischen Prozesses, dass sich die Regierung der Kritik stellen muss. Insofern sehe ich keine Gewaltenteilungsproblematik.

Herr Prof. **Dr. Schorkopf:** Herr Vorsitzender, ich höre bei meinen geschätzte Kollegen Gärditz und Schwarz immer nur das Thema Bundesverfassungsgericht und jetzt auch noch das Wort Mitregieren. Hessen ist ein eigener Verfassungsraum, wie alle anderen Länder auch. Ich denke, im Rahmen der Homogenitätsklausel kann dieser verfassungssändernde Gesetzgeber auch etwas wagen bzw. einen eigenen Weg gehen, der vielleicht noch nicht beschrritten wurde oder nur sehr wenig beschrritten worden ist.

Warum ist das wichtig, und warum spielt das eine Rolle? – Hier sind ja drei Vorschläge gemacht worden. Zwei davon unterstütze ich, bei einem bin ich skeptisch.

Es geht hier um die haushaltspolitische Gesamtverantwortung dieses Hauses. Sie liegt beim Landtag und nicht bei der Regierung. Diese haushaltspolitische Gesamtverantwortung, also die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben, über Kredit und über die Verteilung – wenn Sie das auch einmal politisch betrachten – und die Verteilungsentscheidungen, die eine enorme politische Sprengkraft haben, müssen von diesem

Haus getroffen und in den Wahlen verantwortet werden. Warum soll dann nicht eine wesentliche Planabweichung – meine Damen und Herren, nicht nur nach unten, sondern auch nach oben, denn momentan geht es bei den Einnahmen eher nach oben, aber Sie haben wahrscheinlich auch im Kopf, in wie vielen anderen Fällen das Ganze eher nach unten geht –, die sich im Laufe einer Legislaturperiode zeigt, der Landtag nicht von dem, der den Haushalt vollzieht, darüber informiert werden? – Das leuchtet mir sehr ein, weil hier neue Ausgaben getätigt werden, Steuern reduziert werden und jedenfalls die haushaltspolitische Gesamtverantwortung aktiviert wird, und zwar durch die Information derjenigen, die an der Quelle sitzen. Nicht der Landtag muss sich die Information beschaffen, weil er zufällig eine Anfrage stellt, wenn er sie denn stellen kann – der einzelne Abgeordnete kann sie nicht stellen –, sondern das muss die Regierung tun.

Wenn Sie sich Art. 143 Abs. 2 momentan anschauen, dann schaut einen dieses Problem auch an. Dass der Landtag außerplanmäßige Ausgaben nachträglich genehmigen kann und das Ganze auch noch in der nächsten Legislaturperiode, verdeutlicht das. Das ist also im Grunde genommen ein rein formaler Akt. Da scheint mir Art. 143 Abs. 2, den die SPD vorgeschlagen hat, sinnvoll zu sein, zumal beim Landtag mit Blick auf die Ressourcen auch die Expertise fehlt, diese Fragen von sich aus zu erarbeiten.

Skeptischer bin ich bei Art. 144 Abs. 2, auch von der SPD vorgeschlagen, wenn es um das Minderheitenrecht geht. Um etwas Lobendes zu sagen: Hier teile ich die Skepsis der Kollegen Schwarz und Gärditz, weil es hier doch um eine Art Sonderprüfungsrecht, angestoßen durch eine parlamentarische Minderheit, geht. Es stellt sich die Frage, ob das dem Rechnungshof gerecht wird, der in der Tat von der Mehrheit beauftragt werden kann. Das hier in die politische Auseinandersetzung hineinzuziehen, ist – sagen wir es einmal so – ungewöhnlich. Man kann das machen. Ich sehe hier kein absolutes Hindernis, aber ich bin skeptisch.

Wieder aufgeschlossener und befürwortend bin ich bei Art. 144, wie ihn die FDP vorgeschlagen hat, und der Rechnungshof selber hat das auch vorgeschlagen. Das ist wohl auch eine Altregelung aus dem Jahr 2005, wenn ich das richtig sehe. Ich befürworte diesen Vorschlag, dass hier überhaupt eine Grundbestimmung in die Hessische Verfassung zum Rechnungshof eingeführt wird, der auch eine Institution ist und der bislang – ich hoffe, ich habe das richtig gesehen – sehr am Rande und sehr peripher hier geregelt ist, und dass überhaupt diese Aufgabe des Rechnungshofs grundsätzlich geregelt wird. Momentan ist das im Grunde genommen eher als ein Folgenrecht denn als eine verfahrensrechtliche Regelung zu verstehen. Ich finde das sinnvoll. Ich finde es auch für den Landtag sinnvoll, dies aufzunehmen, für den verfassungsändernden Gesetzgeber, weil es letztendlich so, wie es vorgeschlagen ist, um eine Art Zuarbeit geht. Es geht um eine Zuarbeit einer organ-adäquat ausgestalteten Institution, des Rechnungshofes, nämlich darum, sich mit diesen Finanzfragen auseinanderzusetzen, damit Ihr Haushaltsausschuss und das Plenum insgesamt mit Blick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung Schlussfolgerungen daraus ziehen kann. Deshalb finde ich diese Regelung angemessen, und zwar auch so, wie sie dort in Art. 144 als Gesamtregelung vorgeschlagen ist.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Ich habe mich relativ früh gemeldet, weil ich glaube, dass die verehrten Damen und Herren Sachverständigen einen Sachverhalt nicht kennen: Wir sind seit einigen Jahren dabei, statt der Kameralistik, die alle anderen Länder de facto haben, die Doppik einzuführen. Im Rahmen der Einführung der Doppik hat die

damalige Regierung uns versprochen: Ihr – der Landtag – bekommt unterjährige Mitwirkungsrechte.

(Abg. Norbert Schmitt: Genau!)

Deswegen gibt es Quartalsberichte. Wir haben hier ein Budgetbüro, das sie uns aufarbeitet, und wir nehmen sie zur Kenntnis. Es stellt sich jetzt heraus, dass eine Wahrnehmung der unterjährigen Steuerungsrechte a) nicht funktioniert und b) – das ist von Ihnen auch gesagt worden – auf verfassungsrechtliche Probleme stößt. Die SPD-Vorschläge gehen in die Richtung, das, was teilweise Praxis ist, ein Stück weit jetzt irgendwie in die Verfassung hineinzuschreiben.

Ich habe den Eindruck, dass sich die weiteren Entwicklungen von den damaligen Versprechungen eher ein Stück zurückentwickeln – auch deshalb, weil die anderen Bundesländer einer solchen Doppikentwicklung nicht in dem Maße gefolgt sind.

Das ist ein Stück weit der Hintergrund. Wir haben hier also quartalsmäßige Berichte. Wir haben aber faktisch keine Einschlussmöglichkeiten damit. Man kann auch darüber streiten, ob man das haben wollen sollte oder nicht, weil man dann sofort mit dem Haushaltsrecht so, wie es klassisch gegeben ist, zu Problemen käme.

Es gibt nach wie vor das offene Projekt, was aber wohl noch eine Weile dauert, dass wir a) – so schätze ich das ein – in Hessen an der Doppik festhalten wollen und b) die Landeshaushaltsordnung entsprechend anpassen werden. Das ist aber noch ein Prozess. Darüber wird sich möglicherweise das eine oder andere regeln. Deswegen stellt sich die Frage nach einer verfassungsmäßigen Absicherung. Das wollte ich Ihnen noch mitgeben.

Zweiter Punkt. Es wurde gerade der Vorschlag von FDP/Rechnungshof gelobt. Da ist Ihnen auch nicht bekannt, dass da letztendlich versucht wird, Konflikte ein Stück weit zu lösen, die in der Vergangenheit bestanden haben. Der Rechnungshof möchte sich mit dieser Bestimmung in seinen Kompetenzen gegenüber der derzeitigen Praxis deutlich aufwerten, und er möchte in seinem Status die richterliche Unabhängigkeit festgeschrieben haben, die im Gesetz steht, aber eben nicht in der Verfassung. Von daher ist das letztendlich auch eine eminent politische Frage jenseits der rechtlichen Aspekte, die Sie angesprochen haben.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich will noch einmal Prof. Dr. Schwarz Folgendes fragen: Wenn wir mit unserem Antrag, über wesentliche Planabweichungen unterrichtet zu werden, Unterrichtung und Information haben möchten, wo greife ich da sozusagen in Exekutivrechte und in das Recht – nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht – der Regierung ein, auf Grundlage des Haushaltes zu agieren? Das verstehe ich nicht. Sie selbst sagen, es gibt genug Informationsrechte wie z. B. die Anfragen. Ich stelle aber fest, dass diese nicht effektiv sind. Wo würde ich also tatsächlich in das Exekutivrecht mit einer Informationspflicht – das wäre ja eine Informationspflicht – eingreifen? – Das ist die erste Frage. Das Gegenargument überzeugt mich noch nicht.

Jetzt will ich noch einmal den Grill bei Ihnen anwerfen, Herr Prof. Dr. Schorkopf. Sie haben vorher gesagt: Am besten ist es, man greift so eine Klausel auf, wo die Oppositionsrechte abgesichert sind. Ich sage Ihnen einmal: Das einzige, was mir einfällt, um Oppositionsrechte wirklich zur Geltung zu bringen, ist in der Tat, jemanden zu beauftragen – hier den Rechnungshof –, einmal nachzusehen, wie bestimmte Abläufe sind und ob sich

da Mängel ergeben haben. Wir haben zwei Berichte vom Rechnungshof. Da geht es um die Privatisierung von Gefängnissen. Ich hätte niemals mit Anfragen – da hätte man sich noch so sehr auf den Kopf stellen können – herausgefunden, ob die Privatisierung der Gefängnisse oder des einen Gefängnisses Hünfeld in Hessen rentabel war oder nicht.

(Zuruf des Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn)

Oder betrachten wir die Baukosten vom Flughafen Kassel-Calden und alles, was sich da abgespielt hat. Das wäre ohne Bericht des Rechnungshofes überhaupt nicht denkbar gewesen.

Ich hätte gerne noch einmal zwei oder drei andere Bereiche untersucht, wo aber der Rechnungshof nicht rangeht, aus welchen Gründen auch immer.

Für das, was Sie vorhin formuliert haben, nämlich die Opposition abzusichern, brauche ich doch Instrumente. Mir fällt kein besseres Instrument ein. Der Rechnungshof sagt aus systematischen Gründen, sie wären da zu parteiisch. Das Argument lasse ich stehen. Da ist möglicherweise etwas dran. Da müsste ich nach einem anderen Institut suchen. Aber da hätte ich gerne einmal einen Hinweis von Ihnen. Wenn man also sagt, beim Rechnungshof greift man möglicherweise in deren Neutralitätsrecht ein, was geben Sie uns sozusagen in Umsetzung Ihrer Formulierung, wir müssen sozusagen die Oppositionsrechte irgendwo verankern, als Hinweis mit, wie ich das dann tatsächlich im Bereich Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle auch effektiv umsetzen kann? – Da fällt mir momentan nichts anderes ein.

Herr Prof. **Dr. Schwarz:** Zum einen möchte ich sagen: Vielleicht habe ich mich missverständlich ausgedrückt. Ich sehe bei der Regelung des Art. 143 des Entwurfs mit Abs. 2 Satz 2, was die wesentlichen Planabweichungen anbelangt, eigentlich kein Problem. Da bin ich ganz bei Ihnen.

(Abg. Norbert Schmitt: Okay!)

Mir geht es eigentlich um den ersten Teil. Der erste Teil ist für mich die begleitende Kontrolle mit der Verpflichtung oder der Berechtigung, dass der Landtag über die Haushaltsentwicklungen laufend zu unterrichten ist. Das ist dann nämlich tatsächlich die begleitende Kontrolle, die dahintersteht. Nun kann man sagen – und da würde ich Herrn Schorkopf auch zustimmen –, mit Blick auf die Homogenitätsklausel, und Herr Ingold hat das jetzt ähnlich ausgedrückt, dass das jetzt nichts ist, wo man jetzt sagen kann, dass Bundesverfassungsrecht unmittelbar dagegen spräche. Sondern es ist unter Umständen auch eine landesspezifische Erweiterung, die jedenfalls mit der Homogenitätsklausel unmittelbar nicht in Konflikt gerät.

Aber ich möchte gleichwohl doch darauf hinweisen: Auch der Art. 143 in der jetzigen Version ist letzten Endes eine Ausnahmenvorschrift. Denn er schafft für Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben erstens eine Sondervorschrift – sie darf materiell nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden, nämlich unter der Voraussetzung eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses –, sie ist formell geknüpft an die Zustimmung des Finanzministers, und es bedarf der nachträglichen Genehmigung. Das heißt, wir haben mehrere, sowohl formelle, als auch materielle Kriterien, die das Ganze als Ausnahmesituation erscheinen lassen.

(Abg. Norbert Schmitt: Aber die ersten spielen sich auf der Regierungsebene ab!)

– Ja, aber gleichwohl muss man sagen: Es geht eben zunächst einmal darum, dass wir für einen Sonderfall, der abweichend von der jeweiligen Haushaltsplanung aufgetreten ist, auch ein Bedürfnis haben, wie man überhaupt reagieren kann. Wenn Sie jedes Mal – und das ist das klassische Argument, das man auch im Schrifttum findet – erst einen Nachtragshaushalt machen, um dann die Ausgaben letzten Endes zu legitimieren, dürfte hier durchaus auch umgekehrt dieser Mechanismus tauglich sein.

Die zweite Frage – und da fühle ich mich allerdings jetzt auch angesprochen, wobei sie primär auch an den Kollegen Schorkopf ging – betrifft die Implementierung des Rechnungshofes für eine entsprechende begleitende Kontrolle, wenn Sie einzelne Missstände haben. Haben Sie sich einmal Gedanken über die Abgrenzung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses bei den von Ihnen benannten Missständen gegenüber einer begleitenden Kontrolle durch die Rechnungshöfe gemacht? Die Frage, warum Sie eigentlich nicht primär dann vielleicht das doch näherliegende parlamentarische Untersuchungsrecht in Anspruch nehmen sollten, möchte ich nur einmal als Frage zurückwerfen.

Herr Prof. **Dr. Schorkopf**: Ich habe es als ungewöhnlich bezeichnet und gesagt, ich bin skeptisch. Das heißt nicht, dass es nicht geht. Warum bin ich skeptisch und was kann man Ihnen an die Hand geben? – In der Tat, das spielt beim Interpellationsrecht und Ihrem Vorschlag, den Sie dort gemacht haben, auch eine Rolle: Es muss doch ein gewisses organisationsrechtliches Abstandsgebot zwischen dem Enqueterecht und parlamentarischen Rechten geben, die nach dem Grundsatz dem Mehrheitsprinzip folgen. Jetzt stellt sich ein bisschen die Frage, wie man den Rechnungshof sieht. Sieht man ihn als nachgeordnete Behörde der Regierung, also im Regierungslager? – Ich glaube, das wird ihm nicht gerecht, auch wenn er hier anders gebaut ist. Er hat ja bislang keine richtige Bestimmung. Ich verstehe diesen Art. 144 neu eben so, dass er einen eigenen Status bekommen soll, der ein bisschen ein Hybridstatus ist.

(Zuruf des Abg. Norbert Schmitt)

Sie beziehen aber, wenn Sie jetzt ein Minderheitenrecht, also das Enqueterecht, aktivieren, von der Formsprache einen Dritten mit ein. Sie richten sich nicht in der Kampfordnung Regierung/Opposition gegen die andere Seite, als Opposition gegen die Regierung, sondern Sie ziehen jetzt ein drittes Organ da mit hinein. Wenn Sie das Ganze jetzt nicht als Teil der Regierung sehen, dann ginge das sicher. Dann könnte man das so sehen. Das ist eine nachgeordnete Behörde. Aber dann umgehen Sie sozusagen die Hierarchie der Regierung, bei der Sie eine Anfrage stellen. Und dann muss sie Ihnen eben wahrheitsgemäß antworten.

Die Antwort wäre, zu sagen: Erstens, ja, es gibt ein gewisses Abstandsgebot. Wenn es solche Missstände gibt wie in den Fällen, die Sie nennen, muss man über die Enquete und über parlamentarische Fragerechte nachdenken. Ich sage jetzt mal ein Stück weit ins Blaue: Was ist mit dem hessischen Informationsfreiheitsgesetz? Kann man nicht probieren – das funktioniert ja in anderen Ordnungen – für fertige Berichte, die als Vorgang fertig sind und nicht mehr aus dem laufenden Betrieb sind, Offenlegung zu fordern? Den Weg würde ein Bürger ja auch gehen.

Das sind Ansätze. Ich sage ja nicht, dass es gar nicht geht. Aber Sie drohen sozusagen mit diesem Recht – auch beim Interpellationsrecht wäre das meine Kritik an diesem Vor-

schlag –, zwei parlamentarische Institutionen miteinander zu verschränken. Das generiert neue Probleme. Das ist meine Antwort.

Vorsitzender: Danke schön. – Gibt es weitere Wortmeldungen zum Thema Haushalt? – Dann kommen wir zum letzten Thema für heute,

Interpellationsrecht

Herr Prof. **Dr. Schwarz:** Ich werde jetzt ein drittes Mal diese Doppelfunktion wahrnehmen. Ich werde dann allerdings Herrn Kollegen Gärditz informieren, was ihm erspart geblieben ist.

(Heiterkeit bei Abgeordneten der CDU, der SPD und der FDP – Zuruf des Vorsitzenden)

Wir kommen zum letzten Punkt, dem Interpellationsrecht. Ich glaube, auch hier ist die Frage, ob es eigentlich einer Ausweitung der entsprechenden Rechte zum einen bedarf. Denn Sie haben ja durchaus – ich habe bereits vorhin darauf hingewiesen – einzelne Mitgestaltungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte, wie sie sich auch aus der Geschäftsordnung ergeben. Im Übrigen wird man diese Rechte sicherlich auch aus dem Status des Abgeordneten und der Freiheit des Mandats herleiten können, sodass es also auch diesbezüglich nicht zwingend einer weiteren positiven Normierung innerhalb der Verfassung bedarf.

Die zweite Frage ist, inwieweit man tatsächlich darüber hinausgehend in die Verfassung weitere Rechte einzelner Abgeordneter, die sich nicht bereits als Statusrechte aus der Freiheit des Mandats ergeben, auch noch explizit aufnehmen sollte, nämlich genau in Ansehung dessen, was wir auch bereits vorhin bei der ersten Frage der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse angesprochen hatten, nämlich der Gefahr einer zunehmenden Fragmentierung politischer Arbeit. Wenn Sie hier verstärkt noch Einzelrechte, die möglicherweise dann auch noch in Konflikt mit der Gleichheit der Abgeordneten geraten könnten, aufnehmen wollen, ist das jedenfalls ein Problem.

Eine weitere Frage, die sich stellt – und das ist ebenfalls das, was wir bereits auch beim Thema Untersuchungsausschüsse angesprochen haben – ist folgende. Bei der Verpflichtung, die in Art. 94 Abs. 3 des Entwurfs der FDP vorgesehen ist, dass Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen sind, wenn mindestens ein Fünftel der Ausschussmitglieder dies verlangt, stellt sich folgende Frage. Es ist immerhin darauf hingewiesen: „sofern kein legitimer Verweigerungsgrund vorliegt“. Aber wir haben ja eben auch gesehen: Die Frage, was legitime Verweigerungsgründe sind, wird mittlerweile in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anders beurteilt.

Bis zur NSA-Selektorenliste hat man gedacht, das wäre ausbuchstabiert, und dann erfährt man plötzlich, dass all das, was in der Vergangenheit an Verweigerungsgründen möglich war, offensichtlich jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen so nicht mehr möglich ist. Ob damit eine Wendung in der Rechtsprechung herbeigeführt ist, wage ich nicht zu bezweifeln. Man kann diese Rechtsprechung jedenfalls mit Blick auf das Untersuchungsrecht jetzt durchaus bedauern. Man kann jetzt aus exekutivischer Sicht natürlich sagen: Jetzt wird endlich wieder der Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung gestärkt, nachdem man in den letzten Jahren ihn eigentlich bis zu einer Ruine letzten Endes herunter gebrochen hat. Das ist dann die Frage der politischen Bewertung.

Aber das soll nur deutlich machen, dass das letzten Endes hier ein Bereich ist, in dem ich davor warnen würde, das explizit in die Verfassung zu schreiben, was eigentlich dann auch die Grenzen der entsprechenden Aktenvorlagerechte sein sollten, weil das eben ein Bereich ist, wie es auch Frau von Achenbach deutlich gemacht hat, einem solchen Wandel unterliegt, dass hier jedenfalls eine verfassungsrechtliche Positivierung eher eine Bestandsaufnahme sein könnte und dann unter Umständen den jeweiligen veränderten Gegebenheiten angepasst werden müsste, was in Ansehung der Schwierigkeiten der Verfassungsänderung in Hessen mit Blick auf das Verfahren, was wir hier nun hinlänglich erörtert haben, jedenfalls zu gewissen Schwierigkeiten führen könnte.

Herr **Dr. Ingold**: Hinsichtlich des Interpellationsrechts bin ich auch der Meinung, dass letztendlich die überkommene Struktur, das Ganze sozusagen als ein Recht des Gesamtparlaments zu fassen, der Verfassungsrechtslage nicht entspricht, sondern wir eben eine Basis in den individuellen Statusrechten haben. Das spricht allerdings auch ein bisschen dafür, dieses explizit anzuerkennen. Ich habe also grundsätzlich Sympathien für den vorgelegten Regelungsvorschlag der FDP.

Allerdings halte ich die konkrete Formulierung „Anfragen von Abgeordneten“ für zu indifferent, weil der Plural bei den Abgeordneten nicht hinreichend zum Ausdruck bringt, ob es auch der einzelne Abgeordnete oder die einzelne Abgeordnete ist, der bzw. die ein Fragerecht hat oder nicht. Ich würde hier, wenn man dieses individualisiert, „des jeweiligen“ einfügen.

Ich würde mich Herrn Schwarz auch im Hinblick auf die Grenzen des Interpellationsrechts anschließen. Es handelt sich hierbei um einen Normierungsvorschlag von bisheriger Verfassungsrechtsprechung. Das Ganze ist gerade auf dem Prüfstand. Da scheint sich ein Wandel, der etwas exekutivfreundlicher ist, abzuzeichnen. Wenn man an dieser Regelung allerdings festhält, ist dies auch ein deutliches Zeichen, dass man auf der Landesebene nicht bereit ist, diese Verunklarung auf Bundesebene mehr oder weniger mitzugehen. Das wäre also eher ein Punkt, der mich dafür begeistern könnte, diese Regel beizubehalten.

Zu guter Letzt: An dieser Bezugnahme auf das Staatswohl bzw. hier das Wohl des Landes oder des Bundes wurde im Vorfeld schon Kritik geäußert. Ich teile die Kritik durchaus, wenn es darum geht, den Eindruck zu erwecken, dass das Staatswohl etwas sei, das lediglich der Exekutive anvertraut sei. Das ist nicht nur in der Rechtsprechung eindeutig anders formuliert. Allerdings kommt das hier in der Formulierung nicht zum Ausdruck. Die Formulierung hier spricht lediglich davon, dass dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt werden, ohne dass dabei zugeordnet wird, dass allein die Regierung eben Träger dieses Wohles sei. Das ist meines Erachtens auch ein Punkt, den ich positiv an dem Vorschlag hervorheben wollte. – Danke.

Frau Prof. **Dr. von Achenbach**: Ich kann auch noch einmal die Problematik mit den Grenzen aufgreifen. Ich verstehe die Formulierung so: Die Landesregierung braucht dem Verlangen nicht zu entsprechen, soweit das dem Wohl des Landes Nachteile zufügen würde. Für mich ist das Missverständliche und Problematische an dieser Formulierung, dass das eben so aussieht, als könne sie pauschal auf das Staatswohl verweisen und damit jedem Auskunftsverlangen entgegentreten. Deswegen finde ich es unglücklich, weil das einfach eben auch nicht pauschal ein legitimer Grund ist. Es bedarf immer einer Einzelfallbegründung. Und es bestehen eben Möglichkeiten, das Staatswohl zu schützen durch Informationen unter Geheimschutz. Das alles kommt da überhaupt

nicht zum Ausdruck. Deswegen finde ich das missverständlich. Wenn Sie also gerne so etwas da hineinschreiben wollen, dann müssen Sie auch der ganzen Komplexität dieses Grundes gerecht werden, und das spiegelt diese Vorschrift nicht wider.

Ansonsten bin ich auch dafür, eine solche Vorschrift mit einem Individualrecht des einzelnen Abgeordneten bzw. der einzelnen Abgeordneten so zu formulieren, dass es eben kein Kollektivrecht ist und dass es eine bewusste Betonung dieses Fakts ist, dass es sich um ein Individualrecht handelt, weil es auch als solches nur eine Wirksamkeit entfalten kann.

Da möchte ich übrigens auch noch einmal die Frage aufgreifen: Führt das zu einer Form von laufender Kontrolle und von begleiteter Kontrolle, die irgendwie in exekutive Eigenverantwortung eingreifen könnte? – Das hatten wir ja für das Haushaltsrecht schon angesprochen. Ich würde bewusst einer Deutung entgegenreten, die sagt, es darf keine begleitende Kontrolle der Regierungstätigkeit durch das Parlament geben. Das Gegenteil ist der Fall. Die Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber der Regierung ist umfassend, und sie ist auch zeitlich nicht beschränkt. Sie ist sehr wohl laufende Kontrolle. Es besteht eine laufende anhaltende parlamentarische Verantwortung der Regierung. Es trifft zu, dass die Rechtsprechung herausgestellt hat, dass das Untersuchungsrecht nicht ein anhaltendes Recht zur laufenden Verwaltungskontrolle sein soll. Aber ansonsten sind alle parlamentarischen Kontrollrechte solche, die die Regierungstätigkeit simultan begleiten und auch als solche gerade gedacht sind, weil es eben keine bloße Ex post-Verantwortlichkeit der Regierung für ihre Tätigkeit gibt, sondern es ist eine begleitende Kontrolle. Auch die schärfsten Sanktionen der parlamentarischen Verantwortlichkeit, der Vertrauensentzug, ist ja nicht etwas, was man irgendwie theoretisch ex post einleiten könnte, sondern was man immer begleitend sehen muss.

Deswegen finde ich es auf jeden Fall hier positiv, ein Individualrecht zu schaffen. Es sprechen auch keinerlei Gewaltenteilungsgründe dagegen.

Herr Prof. **Dr. Schorkopf**: Das Frage- und Auskunftsrecht ist sehr konflikthaft. Wir haben das wieder unter Hinweis auf die Rechtsprechung schon gehört. Ich denke, mit Blick auf die derzeitige Verfassungslage und die Bedeutung – heute haben einige von Ihnen ja die Frage- und Auskunftsrechte selbst angesprochen – sollte dieses Thema aufgenommen werden, weshalb ich den Vorschlag des Art. 94 Abs. 2 von der FDP so uneingeschränkt unterstützen möchte. Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit darauf lenken, dass hier die Betonung auf dem Wort „Abgeordneten“ liegt. Da geht es um den einzelnen Abgeordneten. Ob man das noch einmal umformuliert ist eine Detailfrage. Es geht darum, dass nicht die Fraktion das Recht hat, sondern der einzelne Abgeordnete, der nach Art. 77 der geltenden Verfassung Abgeordneter und Vertreter des ganzen Volkes ist, auch wenn er natürlich nur für eine politische Richtung steht. Das stark zu machen würde doch in diesem Art. 94 Abs. 2 deutlich werden. Wie das en détail ausgemendelt wird, dass ein Einzelner nun nicht die Regierung lahmlegt, indem er Hunderte von Anfragen stellt – das gab es ja auch in anderen Ländern – ist eine Frage des Geschäftsordnungsrechts, das Sie hier zunächst nicht im Blick haben. Oder man kann das Ganze mitregeln. Ich glaube, die Botschaft ist, dass es gegen einen parlamentarischen Korporatismus geht, sondern dass der einzelne Abgeordnete in seiner Funktion und seiner Rolle gestärkt wird.

Nicht ganz so positiv stehe ich zu Art. 94 Abs. 3, zu dem Vorschlag des Inspektions- und Aktenvorlagerechts. Das Inspektions- und Aktenvorlagerecht an sich finde ich auch unterstützenswert. Ich stoße mich – und da hatte ich vorhin einen Fehler; denn ich

dachte, Sie hätten das vorgeschlagen, aber die FDP hatte es vorgeschlagen – wieder an der Ausgestaltung als Minderheitenrecht. Denn wir kommen hier zu dem Problem, dass wir das zur Enquete abgrenzen müssen. Das hatte ich gerade schon ausgeführt. Wir müssen hier ein gewisses Abstandsgebot vornehmen.

Ein Gegenvorschlag wäre: Wie wäre es mit einem mündlichen Auskunftsrecht, das also nicht die Aktenvorlage vorsieht, sondern nur im Ausschuss eine Art Zitationsrecht und eine Pflicht, mündlich zu diesem Vorgang Stellung zu nehmen, vorsieht. Das würde den Abstand zu der Enquete markieren. Das wäre ein Vorschlag.

Ganz kurz noch abschließend zu den Versagungsgründen, die – das muss ich schon sagen – schon recht komplex finde. Ich glaube man kann sie gar nicht noch mehr steigern. Beim Staatswohl würde ich nur den Bund nehmen und fordern, das Bundeswohl im Blick zu haben, weil das Landeswohl auch in diesem Haus gepflegt wird. Das ist gesagt worden. Das ist nur eine Korrektur. Zu überlegen ist, ob Sie diese drei Gründe nicht explizit nennen, sondern einfach einfügen „im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen“.

Ich sehe das Problem, dass dann wieder der Staatsgerichtshof kommt und dass das Interpretationsspielraum ist. Das müssen Sie entscheiden. Sie haben die Konflikthaftigkeit der Auseinandersetzungen hier im Land Hessen sehr anschaulich dargestellt. Man kann das so machen und diese drei aufnehmen. Exekutivische Eigenverantwortung ist auch im Landesverfassungsrecht eine Institution. Das Wohl des Bundes, das Staatswohl, ist eine und auch die Grundrechte – das ist ja damit gemeint als drittes. Ich sehe das auch nicht so volatil, sondern da ist immer noch Interpretationsspielraum enthalten, sodass man das hier machen kann.

Sie haben also meine uneingeschränkte Unterstützung für Art. 94 Abs. 2 und eine kritisch im Detail seiende Unterstützung des Grundgedankens von Art. 94 Abs. 3.

Abg. **Heike Hofmann:** Ich denke, in der Debatte ist jetzt deutlich geworden, dass man sich in der Tat wahrscheinlich über die eine oder andere Formulierung in dem Vorschlag streiten kann oder das vielleicht noch einmal prüfen sollte. Auf der anderen Seite bin ich der Meinung, dass dieser Vorschlag unsere parlamentarische Demokratie stärkt und dass es vielleicht gerade in diesen Zeiten auch ein ganz gutes Signal wäre, was auch von dieser Enquetekommission ausgehen könnte. Ich finde es auch positiv, dass das im Lichte des Art. 77 der hessischen Verfassung eben an den einzelnen Abgeordneten anknüpfen soll. Und ich will noch einmal daran erinnern, dass die parlamentarische Kontrolle so zu sehen ist, dass es eine durchgängige Kontrolle der exekutiven Staatsgewalt durch die Volksvertretung ist, die natürlich auch von Oppositionellen wie auch von mehrheitsfraktionstragenden Abgeordneten auszuüben ist.

Ein letzter Aspekt, der mir negativ aufgestoßen ist und den ich da auch zurückweisen will: Ich sehe nicht die Gefahr der Fragmentierung der parlamentarischen Arbeit, wenn man solch ein Recht hier in der Verfassung ausdrücklich verankern würde. Die Abgeordneten sind es gewohnt, als frei gewählte Abgeordnete im Rahmen ihrer Eigenorganisation auch vernünftig ihre Rechte entsprechend wahrzunehmen. Die Gefahr sehe ich also überhaupt nicht.

Vorsitzender: Danke schön. – Gibt es noch Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall. Dann sind wir am Ende der heutigen Anhörung. Ich danke Ihnen und schließe die Sitzung.

Wiesbaden, 16. März 2017

Für die Protokollierung:

Knaier

Der Vorsitzende:

Jürgen Banzer